The Office of the Commissioner of Official Languages

A Twenty-Year Chronicle
from 1970 to mid-1989 by

Maurice Héroux

Prepared for the
Office of the Commissioner of
Official Languages
and those interested in the role and
development of this agency

This study has been sponsored by the Office of the Commissioner of Official Languages. The opinions included are those of the author and should in no way be considered as binding the Office of the Commissioner of Official Languages.

In the early 1950s, the author obtained a master's degree in history (with great distinction) and wrote several articles in history journals of the time.

He subsequently embarked upon a long career in government service, including some 15 years in the diplomatic corps. In 1970 he joined the Secretary of State's Department where he was involved with programs concerning official languages and programs to assist official language minority groups.

From 1978 to 1986 he was a member of the staff of the Office of the Commissioner of Official Languages, working mainly in the area of complaints and audits.

This text has been translated from the author's French original.

Individuals who are unable to read or use this document because of physical handicap may contact the Chief, Editorial Services, to request that it be transcribed into a more accessible medium such as audiotape, braille or large print. The Office of the Commissioner of Official Languages will take every reasonable step to ensure that access is provided.

Disponible également en français

TABLE OF CONTENTS

	Page
Preface	v
PART I	
An Institution in Search of Linguistic Equality	1
Chapter 1	
First Steps and the First Seven Years: 1963-1977	1
The B and B Commission	1
The First Official Languages Act	2
The First Seven Years: 1970-1977	2
Chapter 2	
The Second Seven Years: 1977-1984	7
Chapter 3	
The Third Seven Years: 1984-	13
PART II	
The Development of Policies and Structures	21
Chapter 1	
The Interpreter of the Act, over the Years	21
Swift and Audacious Interpretations	21
The Cost of Bilingualism	23
The Minority Communities	23
The Background of the 1988 Act	24
The New Official Languages Act	25
Chapter 2	
The Linguistic Ombudsman	26
Chapter 3	
The Linguistic Auditor General	29
Chapter 4	
The Promoter of Linguistic Equality	33
The First Seven Years	34
The Annual Report	34
The Second Seven Years	36
The Third Seven Years	38
Chapter 5	
The Changing Structure of the Office	40
Appendices	
A List of Senior Managers, Office of the Commissioner of Official Languages	44
B Expenditures and Person-Years Utilized 1970-1971 to 1988-1989	46

PREFACE

A new Official Languages Act of Canada came into force in September 1988, the Office of the Commissioner of Official Languages will celebrate its 20th birthday in 1990 and, in all likelihood, will welcome its fourth Commissioner in 1991. These are three of the reasons why Commissioner Fortier requested a history of the Office, in the hope of creating a memory for the institution. Such a memory will help us find our roots, draw up a balance sheet of successes and failures, take an inventory of our strengths and weaknesses, see some of our genealogical and genetic quirks. In short, it will help to make the Office a more self-aware organization, which can use the past as a springboard to the future.

That is the objective of the report which follows. Our methodology has been rigorous but we do not yet have enough perspective to apply the usual critical standards. Documents have been lost and the memories of the main players are beginning to blur. Most importantly, the institution's impact on the nation's evolution cannot be measured from this close up. Still, the exercise will enable us to gather the available information as thoroughly as possible.

Some people will find gaps in this history, while others will think we have exaggerated the importance of a particular aspect or event. But, no matter. This is meant to be a rough draft, on which comments, corrections, and additional information can be written: a collective memory is only valuable if the institution's members play their parts. It goes without saying that the author assumes sole responsibility for the opinions expressed in this study and that it is restricted to the role and development of the institution and does not attempt to judge the respective merits of the many who participated in one capacity or another in the task of reforming our linguistic system.

A word about the structure of this history. The first part relates the major events in each of the three Commissioners' seven-year terms, taking a chapter for each. The second part examines various facets of the institution, making comparisons and cross-references which would have been awkward in the chronological story. As a whole, this study is largely based on the Annual Reports of successive Commissioners.

We have chosen to use only those references already in the public domain (Annual Reports, appearances before Parliamentary Committees, press releases, and the journal *Language and Society*), although our research relied heavily on consultation of the Office's archives (unfortunately rather incomplete, even at this early date), and personal files, enriched by conversations with those who were present during the period.

Maurice Héroux

PART I: AN INSTITUTION IN SEARCH OF LINGUISTIC EQUALITY

Chapter 1
First Steps and the First Seven Years: 1963-1977

The B and B Commission

In Canada's political theatre it usually takes six or seven years of patient husbandry to bring great projects to full growth. The adoption of a national policy on language — and the complementary creation of the Office of the Commissioner of Official Languages — was no exception.

In July 1963 the Pearson government set up the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, also known as the Laurendeau-Dunton Commission, and asked it to make recommendations on measures "to develop the Canadian Confederation on the basis of an equal partnership between the two founding races, taking into account the contribution made by the other ethnic groups to the cultural enrichment of Canada...".

In February 1965, in its Preliminary Report, the Commission cried with alarm, "Canada, without being fully conscious of the fact, is passing through the greatest crisis in its history." This comment caused considerable concern to the federal government which, since at least 1958, had been tinkering with linguistic reform here and there and never satisfying anyone, particularly not within the federal administration itself. In addition, in the spring of 1966, Prime Minister Pearson made a declaration of principle about bilingualism in the Public Service[1] which foreshadowed the general principles and procedures which endure today. From that point on, he declared, communications within the Public Service could be in the initiator's preferred language, as long as the public was served in the language of its choice. In this vein, he announced that a certain number of positions would be subject to language requirements, that language training programs would be established, and that a cash bonus would be paid to secretaries, stenographers and typists who used both languages. The long march toward the choice of "language of work" had begun.

During this time the Royal Commission continued its work and published, between 1967 and 1970, the six volumes of its final report.[2] Roughly speaking, the B and B Commission's grand design had four main themes: giving Canadians an opportunity to deal with their government in English or French, as they wished; offering them equal opportunity to obtain government jobs and the opportunity, as far as possible, to work in their preferred language; strengthening French-language minorities; and making linguistic duality a visible feature of the country and its primary institutions.

At the time, linguistic initiatives abounded. Ontario declared its readiness to serve the public in both languages wherever possible. New Brunswick adopted an Official Languages Act. In Quebec the Gendron Commission inquired into the status of French and the National Assembly passed Bill 63 to promote the French language. The teaching of French outside Quebec was expanding rapidly.

---

[1] Debates of the House of Commons, April 6, 1966, pp. 3915-3917.

[2] In fact, the Royal Commission was not disbanded until March 1971, although its final year was spent publishing a number of research papers.

The First Official Languages Act

It was in the summer of 1969 that the federal government adopted the Official Languages Act.[3] The Act accepted most of the Royal Commission's recommendations, except those pertaining to language of work. Its cornerstone was Section 2, which we should keep uppermost in our minds in order to understand the history of the Commissioner's Office: "The English and French languages are the official languages of Canada for all purposes of the Parliament and Government of Canada, and possess and enjoy equality of status and equal rights and privileges as to their use in all the institutions of the Parliament and Government of Canada."

To make this grand principle more precise and put it into action, the legislators provided a number of corollaries covering statutory and other instruments (Sections 3 to 7), interpretation of versions of enactment (Section 8) and the duties of departments and other federal institutions in relation to official languages (Sections 9 to 11). The Act also planned for the creation of bilingual districts where federal services would be offered in both languages as a matter of course (Sections 12 to 18) and established the position of Commissioner of Official Languages, with specific duties and powers (Sections 19 to 34).

The Act was passed with the support of all federal political parties in the House of Commons, but the relatively discreet abstention of 17 Members of Parliament foreshadowed the problems the legislation would encounter over the years, across the country and within the federal institutions.

The First Seven Years: 1970-1977

The first Commissioner took up his duties on April 1, 1970. He was an Anglophone from Toronto, rather young (36), and had done a little of everything (having been a teacher, editorialist, and radio commentator, for example). He was at home in the language of Molière and madly in love with French-speaking Quebec and French culture. Keith Spicer was unquestionably argumentative but his engaging and dynamic personality enabled him to play an innovative role and take up the challenges inherent in creating the hybrid institution that was the Office of the Commissioner.[4]

In the beginning, he was busy handling recruitment and administration, but most particularly he was contemplating and defining his role and the scope of the Act. His first year on the job was rather short on practical achievements, but remarkable for the clarity of its positions and for the energy put into the two main activities which would eventually become the Complaints and the Linguistic Audit Branches. But let's not get ahead of our story.

Commissioner Spicer was defining his position. In a period of major constitutional debates and questions concerning the very unity of the nation, he explained that his Office was "not a vehicle to sell any particular constitutional option" but "[sought]...to consider justice in State bilingualism simply as an ideal of human dignity".[5] His stated intention was to take a realistic view of Quebec's role, since "the vitality of French everywhere in Canada will rest on the dynamism — indeed the healthy predominance — of French in this unique jurisdiction where Francophones form a majority, and possess institutions reflecting this reality". Finally, he did

---

[3] SC 1968-69, C-54. Given royal assent on July 9, 1969, it became law 60 days later on September 7, 1969.

[4] From 1970 to 1985 the French name of the Office supporting the Commissioner was "Bureau du Commissaire aux langues officielles", but in 1985 the third Commissioner, the first Francophone, decided on the term "Commissariat aux langues officielles du Canada". This new name was made official by the 1988 Official Languages Act.

[5] AR 1970-1971. In the notes AR will indicate one of the Commissioner's Annual Reports, with the appropriate year.

not intend to exercise the coercive powers given to him by the Act except as a last resort, but would rely instead on an "informal diplomacy".[6]

This said, he showed great bravery (at the time, some said foolhardiness) as he defined his mandate and the parameters he intended to respect or ignore, as circumstances dictated.[7]

First, he made it clear that Section 2 of the Act was not "a mere well-meaning and inspirational preamble", but that it carried the full force of law and that the subsequent sections simply provided details on certain aspects of the section. (We may note in passing that this interpretation was not seriously challenged until a judicial decision seven years later which, fortunately, had no further effects.)

On the basis of this exposition, the Commissioner felt that the equality of the two languages (in status, rights and privileges) should be obvious to the officers of the State and that they therefore had a choice of their language of work.

Finally, he decided that the Act obliged him to "seek out and help correct any situation not in conformity with the Act" and to prevent any recurrences. This was the basis for his function as a "linguistic auditor general", which he hoped would act as preventive medicine as he made recommendations to federal departments and agencies to help them respect the requirements of the Act. The administrative unit dispensing this preventive medicine was called the "Special Studies Service".[8]

He had nothing to say about questions of recruitment and promotion within the federal Public Service, which had been the subject of 41 recommendations of the B and B Commission (Book IIIa), nor about bilingualism in the National Capital Region, on which the Commission had made 17 recommendations (Book VI).

Using his instincts and remembering his own experience in France as an au pair student and subsequently a student with a scholarship, he recommended interprovincial exchanges for young people[9] and proposed an "interprovincial linguistic volunteer corps" which would provide support to the efforts of second-language teachers.[10] He would show great interest in the communications aspect of his duties, which he believed to be crucial, throughout his mandate.

This productive period of reflection was possible because the staffing of positions in the Office proceeded at the usual tortoise's pace and because very few Canadians brought complaints to this new ombudsman (only two complaints a week, at most!). Nevertheless, by April 1971 the Office staff numbered 41 people, including a Deputy Commissioner (initially called Director-General of Operations), who began work on June 29, 1970, and two Directors who started in early November 1970. The complaints received, though not plentiful, enabled the Commissioner to establish a body of precedents (analysed in Part II, Chapter 2, of this history) and to launch 11 audits which put the accent on signage and counter service. The Commissioner had hung out his shingle.

1971 was a relatively calm year in the Office of the Commissioner, with two exceptions.

During the 1971 decennial census, the Commissioner received 63 complaints about linguistic aspects of census methods. Verification led him to conclude that "about 60,000 house-

---

[6] It was not until the Supreme Court's judgment in the Singer and La Chaussure Brown's cases in 1988 that this idea of the "marked predominance" of French in Quebec was generally accepted.

[7] AR 1970-1971, pp. 2 3.

[8] AR 1970-1971, p. 9.

[9] AR 1970-1971, p. 94.

[10] AR 1970-1971, p. 94.

holds, obviously representing many more individuals, had been affected and had their language rights in some way overlooked."[11]

Although the Chief Statistician and the responsible minister co-operated fully and rapidly in the examination of these complaints (particularly in informing the public that anyone who had still not filled out the census questionnaire because it was not in the preferred language would not be prosecuted), the Commissioner decided to show his "teeth" by invoking Section 33(1) of the Act, authorizing him to make a Special Report to the Governor in Council and to Parliament, "If within a reasonable time...no action is taken thereon that seems...to be adequate and appropriate". This report, dated June 21, 1971, led to important organizational changes as well as changes in the way the census was conducted thereafter.[12] But the poor reception, except among Francophones, that greeted it almost everywhere put this section of the Act on the back burner where it remained until the end of 1986, when a later Commissioner dared to present another Special Report.

The second important event in the field of language during 1971 was the publication in May of the report of the first Bilingual Districts Advisory Board, chaired by Roger Duhamel. This board was to advise the federal cabinet on the precise boundaries of any areas the government might consider proclaiming bilingual districts. Because of the extremely varied, sometimes hostile, public reactions in Quebec and elsewhere to this report, the government did not act on it and in 1972 created, as the Act required, a second board (which was able to use the 1971 census statistics instead of the 1961 figures available to the first board). This report pleased no one, neither the adamant supporters of bilingualism nor its opponents. The Commissioner took a long look at this question in his second Annual Report.[13] He added up the pros and cons of these districts and concluded that establishing them might be unnecessary because "the Commissioner had found it possible to interpret constructively section 9(2)'s requirements of 'significant demand' and 'feasibility' to defend official-language rights in nearly every part of Canada." This decision is interesting because it illustrates the first Commissioner's state of mind. He was sure of his methods, confident in the future, and certain that the Public Service would soon fall into step and fulfil the promises contained in the Act.

During this period, the Commissioner's staff continued to sharpen their skills. Some 45 people were working in the Office, receiving 60 complaints each month and carrying out a dozen linguistic audits each year. Innovation was constant, since they had to build up a large body of precedents, test and improve their audit methods and, most importantly, convince everyone of the importance and reasonableness of linguistic reform.

Naturally, true to its old habits, the bureaucracy had to be cajoled, spent time inventing awkward procedures and controls, and generally kept up its snail's pace. Treasury Board, somewhat worried, requested a series of studies (the study group was called the Coulombe group after its chairperson) on the state of bilingualism programs. Twelve days before the 1972 federal election *Le Devoir*, having acquired these supposedly confidential studies, carried the headline, "Bilingualism Programs Are Ineffective and Inadequate", and reprinted substantial extracts from them, inviting the Commissioner to investigate the situation which "might lead to a radical failure of the federal Government's whole bilingualism policy." In fact, some of the researchers in the Coulombe study group were unfamiliar with the Public Service and their

[11] AR 1971-1972, p. 255.

[12] The official version of this incident appears in AR 1971-1972, pp. 254-256.

[13] AR 1971-1972, pp. 26-34.

statements appeared much too alarmist to those who knew better. In the Office of the Commissioner the main effect of this commotion was to intensify the systematic examination of the central agencies on which the speed of reform depended.

The 1969 Act does not mention free choice of language of work or full participation of the English- and French-speaking communities in federal agencies. The Parliamentary Resolution of June 6, 1973, was intended to rectify these omissions and legitimize a number of practices and requirements regarding personnel management in the Public Service. The Commissioner welcomed this new stage in implementing the program but, as the stalwart guardian of reform, wanted to reassure everyone that the Act itself had not been changed and that this was only an attempt to "define more precisely the application of the Act's principles."[14] The adoption of the Parliamentary resolution led to the development of a series of Treasury Board and Public Service Commission directives on language of work and equitable participation. These defined bilingual regions for language of work purposes, criteria for the designation of bilingual positions, the conditions for staffing them and the conditions for language training. The foundation for the present language of work regime had thus been established.

Within the Public Service a program of French-language units (FLUs) was established late in 1971. These were groups (some quite small) within which public servants performed their duties in French. The Commissioner welcomed this innovation very cautiously and asked whether they would be "ghettos or greenhouses".[15] In fact, they turned out to be tautologies, since they had been designated because the French language was already being used, and not vice versa. The change in their name to "units working in French (UWFs) and the changes, improvements and expansion which took place in 1975 could not calm the Commissioner's worries. Progress in language of work was slow, few Anglophones joined either FLUs or UWFs, and — worst of all — 40% of the Anglophones who had received language training at government expense never used the language they had learned.[16] The Office of the Commissioner proceeded to study the question of the use of the second language, while the government (through the Bibeau task force) examined its language training program. Both concluded that there was a slow improvement in the condition of French as a language of work and made a number of wise recommendations, with little hope of ever seeing them implemented.[17]

It was about that time that a certain weariness began to make itself felt in the Office of the Commissioner. From time to time, groans were heard ("it often seems as though the Act had never existed"[18]); it was hard to stir up enthusiasm for bilingual districts, despite the "thorough and thoughtful" report of the second Advisory Board;[19] with astonishment, we watched as the administration had to appoint a committee of deputy ministers in order to revitalize linguistic programs; and there were complaints about the government's tiny effort to explain the how and why of reform to Canadians. Moreover, Quebec's air traffic controllers, who wanted to use French to communicate with French-speaking pilots, found themselves battling a solid tradition and the usual prejudices, and even the Commissioner's mediation could not prevent the crisis over French in the air the next year.[20]

---

[14] AR 1972-1973, pp. 19-25.

[15] AR 1971-1972, p. 23.

[16] AR 1973-1974, p. 11.

[17] AR 1975, pp. 4-10 and 16-19.

[18] AR 1975, p. 41.

[19] AR 1975, pp. 16-19.

[20] The ups and downs of this crisis are explained in AR 1975, pp. 142-149. For additional information, see: Sandford F. Borins, *The Language of the Skies: The Bilingual Air Traffic Control Conflict in Canada*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 1983, 285 pages.

The Commissioner felt himself navigating "between hope and despair".[31] The Office of the Commissioner now had 70 employees, a budget of over $3 million and a highly successful array of games, posters and audio-visual materials aimed at explaining and promoting reform. (See Chapter 5 for additional details.) But Keith Spicer, reflecting on the roadblocks in the way of reform, gradually convinced himself that only language acquisition by young people could guarantee a better linguistic future. He proposed to root out the old prejudices and put an end to misunderstandings between the two cultures, making it possible for young people to communicate directly, without interpreters.[32] He was a force behind the 1977 creation of Canadian Parents for French. Finally, in his last report as Commissioner, he talked about the "Youth Option" and suggested that part of the funding allocated for language training for public servants could be diverted to this option.

Despite weariness in the Office, the Commissioner had a "crisis in the air" on his hands. In the beginning, fearing that he would be overwhelmed by technical aspects and safety requirements, he had simply offered to mediate. In early 1976 the issue was starting to smoulder — strike threats, injunctions, intense negotiations, exceptional provisions, a federal minister's resignation, lawsuits — and the heat was intense. It was a matter of great interest to the Commissioner, but one which he had to handle with tongs, staying away from the heat at the centre. To a lesser extent, he did the same with the question of language of work at Air Canada's maintenance base in Dorval. The two cases would take years to resolve and although the Commissioner had his say, he was not the main architect of the solution.[33]

Commissioner Spicer's seven-year term was coming to a close and his 1976 Annual Report, presented in March of 1977, would be his last. Calmly, he drew up the balance sheet for the past seven years and wrote his "last will and testament" as Commissioner. His forecast was very optimistic, repeating that, despite its slowness, the pace of reform was "steady" and that it was "reaching closer to the irreversible".[34] He reported definite progress on three fronts: service in the language of the public, free choice of language of work for public servants, and a fair share of federal public service employment going to Francophones. Outside the Public Service, he saw a resurgence in French-speaking communities outside Quebec, the expansion of the CBC's French network from sea to sea, and the success of second-language education and French education for French-speaking minorities.[35] Rather curiously, the emergence of the separatist party in Quebec and its rise to power was only mentioned twice, very quietly.

His "testament" was in three parts. He asked the federal government to step up its dialogue with Quebec and to demonstrate its deep commitment to Francophones outside Quebec; he suggested to Parliament that it amend the Official Languages Act, primarily because of a Federal Court judgment of January 1977 which was too restrictive in its interpretation of Section 2 of the Act; and, finally, he made some suggestions to stimulate the Youth Option.[36]

It is not easy to draw up a balance sheet for this first seven-year period. The Office of the Commissioner is unique and its operations and point of view reflect the personality of the incumbent Commissioner; it can never be assessed in the same way as most other government agencies. Moreover, from today's

[31] AR 1975, p. xiv.

[32] For example, AR 1973-1974, pp. 27-35; AR 1975, pp. 24-38; and AR 1976, pp. 16-23.

[33] These crises are described in AR 1976, pp. 120-123, and AR 1977, pp. 113-115.

[34] AR 1976, p. xiv.

[35] AR 1976, p. xiv-xv.

[36] AR 1976, pp. 9-23.

viewpoint, now that the social and political disturbances of the era have faded somewhat in our memories, the reasoning behind some activities or decisions may seem rather nebulous. Nevertheless, the Spicer years remain remarkable for the audacity and solid basis of interpretations of the Act in the early years; for the humorous tone and honest horse-trading in dealing with the intractable; for the high literary standards of documents produced by the Office — in both languages; for devising the concept of linguistic audits — preventive medicine that is still the envy of all ombudsmen; and, finally, for the well-received public relations and promotion initiatives. On the other hand, the first Commissioner was unable to obtain the complete co-operation of public servants because of his slightly disdainful attitude. Furthermore, his special report on the census in 1971 was badly handled, thus compromising a tool which would later be very useful. Since he had handled information and media relations matters personally, when he departed there was no real infrastructure in place to deal with communications. But he left a substantial legacy: an 85-person Office, a nearly $4 million budget, and a personal reputation across the country that opened doors for his successor, a strong breath of fresh air.

Chapter 2
The Second Seven Years: 1977-1984

The second Commissioner was also an English-speaking Torontonian who, having spent time in France, was at home in the French language. Maxwell Yalden was also familiar with the manners and customs of the federal Public Service, having joined it in 1956. As Deputy Minister of Communications since 1973 he was on a first-name basis with his fellow mandarins. Stubborn and tough, he had learned a great deal when negotiating with the Soviets during his diplomatic career and with the provinces as Assistant Under-Secretary of State for bilingualism programs in the early 1970s.

Max Yalden became Commissioner during a period of social and political effervescence. There was a debate — some said a crisis — on the subject of national unity. The federal government decided it was a crisis and set up a prestigious task force, the Pépin-Robarts Commission, as a sort of mini-Royal Commission. It had numerous effects, particularly on the language issue.

The federal government was considering the political ramifications of its June 1977 statement on official languages policy, *A National Understanding*. In the fall it revised the regulations for its public service bilingualism programs, abandoned the concept of bilingual districts, and announced its intention to amend the Official Languages Act. French-speaking minorities — experiencing a revival — made constant demands and gained some ground in education and the legal system; speaking with one voice within the Fédération des Francophones hors Québec, they besieged the federal government. Quebec's Anglophones, still reeling from René Lévesque's election victory, saw their fears confirmed by the adoption of the Charte de la langue française (Bill 101), making French the official language of Quebec. The violence of the language of aviation controversy had lessened somewhat but the basic issues were far from resolved. The questions still remained of where, when and how air-to-ground communications could take place in French, under what conditions Air Canada's French-speaking mechanics could work in their own language, and if French-speaking air traffic controllers could be certified for collective bargaining purposes as a group separate and distinct from the Canadian union.

In order to follow these developments, analyse them and intervene if necessary, the Commissioner

needed help. There had been an interregnum of a few months and low morale had hastened departures among the Office's staff. The Complaints Directorate was still well-staffed, but only two senior managers remained, and the Special Studies Directorate and the Secretariat were decimated: in 1977 nearly 100 complaints had been studied, but only two linguistic audits were carried out.

Yalden abolished the general Secretariat, created two new Branches (Policy Analysis and Information) and strengthened the resource management unit. During his first year he attracted three senior managers and a number at the middle level.

His second priority (or was it his first?) was to show his colours. The Annual Report for 1977, published in March 1978, gave him his opportunity. The choice of themes, as well as the approach and structure of the report, reflected his professional background.

Knowing that senior public servants may always be suspected of being in the government's pocket, he declared in his preface that he intended "to maintain the traditional independence of the Office" and that he would follow his predecessor's example of interpreting the mandate as broadly as possible.[27]

Pragmatically, he stated that the Official Languages Act is based on common sense and realism and that "it would be utopian to expect to receive all federal services in all federal offices in Red Deer or Rimouski."[28] He put forward the idea of consultation and co-operation with users, that is, with the minority groups themselves, to determine what type and extent of services should be offered and how this should be accomplished. He also tackled the problem of the lack of information getting through to Francophones because the federal agencies were neglecting the French-language weeklies, and even Moncton's daily *L'Évangéline*.[29]

He welcomed the announcement of amendments to the Official Languages Act and proposed the creation of a Special or Standing Committee of Parliament to examine the Commissioner's Annual Reports and to discuss important questions of language policy.[30]

Putting his public service background to good use, he made a number of observations about the language of work[31] and current administrative practices.[32]

Finally, he devoted an entire chapter to reviewing the year in terms of the place of each language in the educational system.[33]

On the national scene 1978 was one of great activity on many fronts: the content of the nation's new Constitution, many debates on language rights, expansion of minority language instruction, the nature and quantity of assistance to be given to minority groups, and making linguistic concerns an integral part of the federal government's operations. The Commissioner took advantage of all platforms offered to him in order to express his opinions on these questions. To the Joint Committee of both Houses of Parliament, and to the Pépin-Robarts Task Force on Canadian Unity[34], he argued for the broadest possible language rights, not subject to government whims, that would embrace all aspects of individual and community life for the minorities, including

---

[27] AR 1977, p. xlv.

[28] AR 1977, p. 8.

[29] AR 1977, pp. 42-43.

[30] AR 1977, pp. 20-22.

[31] AR 1977, pp. 10-13.

[32] AR 1977, pp. 13-20.

[33] AR 1977, pp. 27-34.

[34] For the Commissioner's words to the Joint Committee see AR 1978, pp. 6-7; for those to the Pépin-Robarts Task Force we have had to rely on our own memory.

education, government services and the justice system. In this he echoed the heartfelt cries of the Fédération des Francophones hors Québec in *Les héritiers du Lord Durham* (*The Heirs of Lord Durham*) in the spring of 1977 and *Deux Poids, Deux Mesures* (*A Double Standard*) in May 1978. Tirelessly, to the Lambert Commission on financial administration, to the D'Avignon Committee on personnel management, to the mandarins he visited one by one, he repeated his message: official language requirements must be integrated into the management process on the same basis as any other rational management practice; the success of the program will depend on the education and personal example of senior management; and deputy heads, who have primary responsibility for implementation of the Act, must be held accountable. The messages did not always get beyond the footlights but they could not be completely ignored, because of the speaker's background and because they echoed the cries already being heard throughout the land.

In the Office of the Commissioner 1978 was a year of transition. Recruitment was vigorous, but only five linguistic audits were completed. Thus, the Commissioner's Annual Report offered little nourishment to its readers. In the section on the federal apparatus,[35] he commented on the poor quality control of documents, abuses of translation, English-only scientific publications, poor recruitment of French-speaking scientists, linguistic difficulties with service contracts and sub-contracting, the effect of collective agreements on the implementation of the Official Languages Act and, finally, the responsibility or lack of responsibility managers were showing to the language program. This section contained the seeds of several favourite themes for his term as Commissioner.

In terms of administration he made two important decisions, each providing continuity with the past. During the Spicer years, early in 1977, an office had been opened in Moncton. In 1978 Commissioner Yalden hired a Franco-Manitoban, a former deputy minister in the Manitoba government, to set up a second regional office and act as a listening post in Western Canada.

Another Spicer initiative had turned out well. The "Oh! Canada" adventure kit was apparently succeeding in stimulating young people's interest in the other official language and two million copies had been distributed since 1975. Thus, it was decided not only to reprint the game but to prepare another, this time for teenagers.

It was not until 1979 that the new Commissioner, reaching his cruising speed, could organize his activities, choose his themes and targets, and meet unforeseen challenges. He now had a staff of 100 and a budget over $4.5 million. With improved working methods, his troops were able to carry out 18 special studies that year and through the Library of Parliament, linguistic audit reports were made available to the general public on interlibrary loans.[36] To mark the 10th anniversary of the Official Languages Act, he launched a journal of information and opinion, *Language and Society*. The Information Branch polished up its "Explorations" kit for teenagers, asked the National Film Board to produce a short film and videotape, and distributed some 200,000 brochures or folders.

Standing on the threshold of bilingualism's second decade, the Commissioner was confident; at least that was the message of his 1979 Report. It was true that the constitutional debates were dragging on and that Quebec was already excited about the Referendum. But the federal election campaign had been relatively

[35] AR 1978, pp. 47-59.

[36] AR 1979, pp. 87-88.

calm with regard to language issues and the new government, belonging to a party which traditionally had trouble adjusting to the French fact, embraced the principles of linguistic reform as soon as it took power.

On two occasions Parliament had nearly given itself a Committee on Official Languages; only the twists and turns of parliamentary life prevented it. The air traffic controllers were about to accept bilingual control in Quebec skies. The Supreme Court had clearly indicated that language rights enshrined in the Canadian Constitution could not be unilaterally abrogated.[37] Progress in the field of education (minority languages and second languages) was steady.

It was true that the Commissioner calculated the possible fallout from budget cuts and the government's attempts at decentralization and privatization; that he was keeping a watchful eye on the interminable legal wrangles over French as a language of work at Air Canada, the national carrier; and that he deplored the quarrels and misunderstandings which still stood in the way of a more equitable linguistic system. But he continued to preach devotion and perseverance on the road to fair and reasonable linguistic conditions.[38]

In his opinion the results of the Quebec referendum and the 1980 federal election "clearly reinforced the federal government's resolve to carry forward the constitutional process in the way that it believed would be most consistent with maintaining a secure and vital French-speaking community within the federal state."[39] But still, when a Parliamentary committee asked him for his comments on the proposed constitution in November 1980, he asked for "more generous and open" language provisions, "less mindful of political considerations and social apprehensions."[40]

Beginning in 1980, Yalden seemed to pay more serious attention to individual minority groups. Not that he was uninterested in them before:[41] Ever since his appointment as Commissioner he had required federal institutions to use minority weekly papers to inform the public of their activities and services; by doing this, he alleviated the pernicious anemia of these nearly-voluntary enterprises.

He could, at times, whisper a good word into the ear of a provincial minister about a minority community's plans. He was sympathetic to some of English Quebec's grievances, particularly those caused by Bill 101. Finally, he did put a permanent representative in place in the West.

In his 1980 Annual Report he observed that the minorities had become disillusioned because the affirmation of their language rights by the highest court in the land was not enough to change the course of events and make up for provincial government activities.[42] He reviewed the progress, reversals and claims seen in the everyday life of these groups, including the field of education.[43]

He reminded the federal government that, in addition to constitutional guarantees, the minorities had a pressing need for an overall policy that would meet their needs. He asked the provinces to adopt a more positive attitude when responding to legitimate requests from

---

[37] Two judgments handed down in December 1979 (Blaikie and Forest) dealt with cases in Quebec and Manitoba respectively. They concerned legislative, judicial and parliamentary bilingualism at the provincial level.

[38] AR 1979, Preface.

[39] AR 1980, p. 5.

[40] The complete text of his presentation to the Special Joint Committee on the Constitution of Canada appears as Appendix A in AR 1980, pp. 171-174.

[41] For examples, see AR 1977, pp. 20-27; AR 1978, pp. 24-32; and AR 1979, pp. 20-28.

[42] AR 1980, pp. 18-19.

[43] AR 1980, pp. 21-24 and 31-35.

their official language minorities. He pointed out that the CBC had made progress in extending coverage, but wished that it would listen more closely to requests for diversity, quality and regional content of programming.[44]

On the federal scene, one of the Commissioner's most ardent wishes was granted. May 1980 saw the birth of a Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on Official Languages. He took the opportunity to submit his recommendations for amending the Official Languages Act.[45] He wanted more teeth for his Office, since the federal administration was still recalcitrant. He explained that "from the top down...and with very, very few exceptions, one is confronted with an all too common tendency to avoid the real issues. Bilingual education programmes, we are told, are of the highest importance but federal support declines. The tax-paying public is entitled to be served in its own language...but union contracts take precedence over the law. French must take its place as a language of work in the public service...but the appointment of unilingual officials to senior positions continues on a regular basis. And on and on."[46]

During this time there was no shortage of work in the Office of the Commissioner. The number of complaints remained constant and in each of these years 40 linguistic audits were performed. The communications products, folders, posters, slide shows, short films, videos and kits for young people were cascading forth and were generally very well received, most likely because they were tasteful and free but also because they met specific needs. At least, that is the impression one gets from reading the appendices of the Annual Reports, where abundant statistics on the kits and their penetration of the educational milieu can be found.

Strengthened by the support of the Parliamentary Committee, the Commissioner dreamed of opening other regional offices. This was accomplished in 1981: Montreal, Sudbury and Edmonton. The first demonstrated that the Commissioner was not indifferent to the lot of Quebec Anglophones and that language reform applied equally to both official language groups. Sudbury was preferred to Toronto (home to tens of thousands of Francophones and even more people able to speak French) because of the homogenous French-Canadian population in northwestern Ontario. The Edmonton office provided a gateway to Alberta, British Columbia and the Yukon.

Things were beginning to heat up in 1981. The politicians had worked out a Charter of Rights and Freedoms with a series of linguistic guarantees. The Commissioner noted that these guarantees "fall a long way short of perfection" and that "the official-language minorities are all too justified in expressing their misgivings and in maintaining their determination to secure a more dependable foundation for their language and culture. And one can hardly not be worried at the prospect of a new language regime that does not have Quebec's acceptance and can therefore only apply in that province against the will of the provincial government."[47] He called the legislation "rather knotty and not unambiguous legalese" which could mean, he said in French, that we were "sitting on a powder keg."[48]

That was a bit strong for some federal politicians and the Commissioner had to endure many remarks from them, although the English version of his Report only spoke of ambivalence

[44] For a summary of observations and recommendations see AR 1980, p. 27.

[45] A summary of these recommendations appears in AR 1980, pp. 175-178.

[46] AR 1980, Preface.

[47] AR 1981, Preface.

[48] AR 1981, p. 3.

in the text that might "fuel another generation of linguistic fires."

The 1981 Annual Report indicated the Commissioner's worries about the polarization of opinion and, worse, about suggestions which would have made Quebec a French-speaking territory, with the rest of Canada completely English. The field of education seemed particularly threatened and he devoted 23 pages to the issue.[49] On the subject of Quebec, he declared, "We are entirely in favour of Quebec's retaining whatever controls are needed to prevent abuses of a legitimate linguistic regime that is favourable to French. But we can only regret the invention, whatever its source, of supposed new threats to the security of French, particularly when they run counter to the apparent willingness of most Quebecers to allow genuinely English-speaking children to attend English schools."[50]

Not content with preaching about education, he also set a good example. In concert with the Canadian Teachers' Federation, he invited five national associations to meet to discuss the creation of a "Canadian language centre whose primary function would be the collection, coordination and dissemination of information on minority- and second-language education across Canada."[51] The plan attracted some interest and was sent on to the Council of Ministers of Education, Canada, where it gradually stagnated. The Commissioner's initiative had at least brought together around the table a number of educators who might otherwise never have met.

The Commissioner also spent a lot of time with the Special Joint Committee on Official Languages. As this committee began to feel its strength it called upon many departments and agencies to explain their linguistic shortcomings and wrote two reports to Parliament. At the end of the year the Commissioner concluded that "the Committee continues to prove its usefulness as an instrument of accountability" and that it could "play a very valuable educative role as well." He also suggested that it should become permanent and that it should be permitted to travel.[52]

In the spring of 1982 Parliament passed the new Charter of Rights and Freedoms. The Commissioner welcomed the fact that the two official languages were now legally equal, but recalled that these guarantees were far from perfect and that Canadians were going to have to change their attitudes and develop more tolerance than in the past.[53] The constitutional debate had taken up much of his time. Now he could reorient his activities. It was largely his doing that the Parliamentary Committee on Official Languages submitted its report to Parliament in June, asking for amendments to the Official Languages Act and making recommendations about language of work and participation.[54] For the committee he prepared an action plan aimed primarily at amending the Act,[55] which became more urgent after the Quebec Court of Appeal judgment that Section 2 of the Act did not have the force of law.

That fall he sponsored a colloquium at Trent University in Peterborough, called "The Linguistic Challenge of the '80s: Issues in bilingualism". This two-day conference brought together some 50 business people, academics, journalists, political figures and public servants, giving them an opportunity to reflect on the future of bilingualism in Canada.[56] It was so

[49] AR 1981, pp. 35-58.

[50] AR 1981, p. 7.

[51] AR 1981, p. 39.

[52] AR 1981, pp. 13-14. The Commissioner repeated these suggestions the next year: AR 1982, pp. 7-8.

[53] AR 1981 and AR 1982, Prefaces.

[54] The text of these recommendations appears in Appendix A of AR 1982.

[55] AR 1982, p. 8.

[56] The proceedings of the colloquium were published in *Language and Society*, No. 10 (Summer 1983).

well received that a second colloquium was organized in the spring of 1984, in Edmonton this time, with the theme "Official Languages: A Western perspective".[57]

Already, and until the end of his term, Commissioner Yalden was adjusting his sights. The questions of language of work and equitable participation were taking on more importance. Entire studies were devoted to them; they received more detailed treatment in the individual reports and audits; and they were the subject of very thorough comments in the Annual Reports.[58]

The audit reports and the annual checkups highlighted in the Annual Reports took a more conciliatory tone and the strengths and good points of particular institutions were admitted, thus creating much more detailed and complete portraits.

In addition, the Commissioner continued to deplore what he saw as waste: bilingualism bonuses paid to employees who could not perform their duties without knowing both languages, language training for public servants who would never use their second language, and completely useless translations. And always the same theme whispered in the background: cut spending in Ottawa, invest in the Youth Option.[59]

In the spring of 1984 Maxwell Yalden's seven years were ending and he sang his swan song in the preface of the 1983 Annual Report. "I have often been asked these past seven years whether I thought bilingualism in federal institutions was irreversible," he said. "It is my personal belief, from what I have seen of government under two different parties, that there is no turning back...we are beginning to put together a workable recipe for translating high principles into everyday realities. But if a brighter linguistic future is there for the taking, we shall nonetheless need to stretch ourselves to reach it."

One could hardly expect less from the Commissioner of Official Languages, whose job it is to preach. But we must also recognize that both linguistic reform and the Office of the Commissioner had changed enormously during the seven-year term. After the crisis of French in the skies came that of national unity; after the Referendum, the Constitution; and after total calm in some provinces, the growing number of court cases in 1983. Commissioner Yalden constantly reminded political figures about the linguistic needs of their constituents. He convinced Parliament of the need for a Committee on Official Languages. His peaceful invasions of provincial capitals, his participation in many broadcasts, his visits to fellow mandarins, his appearances before government inquiries — all were opportunities to preach the good news. Under his guidance the Office of the Commissioner grew noticeably, nearly doubling its staff, almost tripling its budget, and opening four regional offices. The Office was able to audit almost the entire federal bureaucracy and had a very impressive information program.

Chapter 3
The Third Seven Years: 1984-

D'Iberville Fortier, a Quebec-born Francophone, arrived in the Office of the Commissioner after more than 30 years as a career diplomat, including 11 as an ambassador. Like many Quebecers, he had serious worries about the French language's security within Canada. He had been marked by his experience as a young

[57] The proceedings of the colloquium were published in *Language and Society*, No. 14 (Summer/Autumn 1984).

[58] For examples of this see AR 1981, pp. 77-80; AR 1982, pp.57-63 and 69-71; AR 1983, pp. 59-63.

[59] AR 1981, pp. 22-23; AR 1982, pp. 15-19; AR 1983, pp. 13-16.

public servant in Ottawa, when "one's deepest self felt negated by the rejection of one's language in the street and in government."[60]

His experience as a diplomat and as a member of a minority group had encouraged his interest in history, his perseverance in pursuit of his objectives and his passion for literature. Some assignments (in NATO's Paris Press Office and at External Affairs in Ottawa, for example) had taught him about modern techniques in advertising, information and communications. Others had involved him directly in linguistic affairs.

Even before officially beginning his duties as Commissioner, he had read and reflected upon a substantial part of the B and B Commission's voluminous findings and his predecessors' Annual Reports. Thus, he became convinced of the need for a new beginning for linguistic reform, based on the coherent thoughts of the Laurendeau-Dunton Commission.

Fortunately, the beginning of his term coincided with that of a new government, and this coincidence enabled him to put his skills and instincts as a political observer to good use. Encouraged by the new Prime Minister's campaign promises, and figuring that the Conservatives, who rarely got good press in French Canada, would have to say the magic words supporting linguistic reform, he decided to act as their Cicero.

On October 10, 1984, exactly one month after becoming Commissioner, he gave a speech which set the course for his intended action and subtly showed the new government the way to go. The immediate audience was made up of public servants[61] but the Commissioner made certain that the text of his speech was seen by the proper authorities.

In it he said, "Canadians have every reason to feel confident that the new government is sincere in its intentions to stand by federal bilingualism and the interests of the official-language communities." Having defined two major directions — renewed application of the Act and urgent assistance to minorities — he used the rest of his speech to set out some guiding precepts and suggest the elements for a plan of attack, including obtaining federal-provincial co-operation on behalf of reforms and minorities, securing the co-operation of the private sector, emphasizing the use of French in the Public Service, making reluctant agencies respect the Act, and bringing associations representing Anglophones in Quebec together with those representing Francophones outside Quebec.

In spite of the vagueness of some passages, this speech remarkably also contained the seeds for most of the initiatives and projects of the third Commissioner's term and also marked the beginning of an era of homogeneity and continuity in thought and action.

Three weeks later, on November 5, D'Iberville Fortier was delighted to hear the following words in the Speech from the Throne: "My government is committed to ensuring that the equality of the two official languages — so vital to our national character and identity — is respected in fact as it is in law....National unity...demands that the two levels of government co-operate in supporting official-language minorities and fostering the rich multicultural character of Canada."

Strengthened by this political commitment, he began to write his first Annual Report (the 1984 edition, appearing in March 1985). He felt that the situation was ripe and he could afford to be more audacious than his predecessors. His

[60] Speech to the National Colloquium on Linguistic Services, October 10, 1984, in Ottawa.

[61] This colloquium, mentioned in the previous footnote, was organized by the Translation Bureau to celebrate its 50th anniversary.

criticism would not be very irritating to politicians who had just taken power and his proposals seemed to be meeting with the government's approval.

Invoking the generous vision of the B and B Commission (he called it "the only comprehensive plan we have" and added, "It remains surprisingly relevant"[62]), he emphasized the urgency of reviving the program of reform begun 15 years previously, amending the 1969 Act and shedding light on sectors which had been slumbering in obscurity until then, primarily the matter of institutional support for minorities. In short, he amplified upon the topics he had already outlined in his first public speech.

He listed some 50 "Proposals: The Means of Renewal", ranging from a code of ethics ("ministers should seek opportunities to promote linguistic duality both in principle and in practice") to a suggested work plan for the Parliamentary Committee on Official Languages, to his support for Treasury Board in giving departments budgetary "envelopes" for their translation needs.[63]

Once he finished trumpeting his message, the Commissioner went back to work. Using a system of dossiers, he chose two issues as his 1985 priorities: minorities and amendments to the Act. These were, in fact, the two most important themes during the early years of his mandate.

One of his first important administrative tasks was the creation of a Regional Operations Branch in the spring of 1985, to supervise the five existing regional offices (Edmonton, St. Boniface, Sudbury, Montreal and Moncton). In 1987 and 1988 he added part-time liaison officers in other regions, providing listening posts almost everywhere.

Since the inception of the Office, Francophones have constituted a large majority of its employees. Among the reasons for this, according to explanations given by Fortier to the Standing Committee on Official Languages, are that, traditionally, a relatively small proportion of the applications for positions has come from Anglophones. There has been greater interest in official languages matters among Francophones, a greater proportion of them have been able to meet the standard of bilingualism required, and the Office is one of a limited number of federal government organizations in which Francophones can expect to be able to work largely in their own language.

Over the years the Office has made great efforts to achieve a balanced participation of Anglophones and of Francophones. The present Deputy Commissioner, at the request of Mr. Fortier, gave particular attention to recruitment and set up a working group to review with him, every month, the staffing in progress. This group developed strategies for attracting Anglophones to the Office and ensured that all means were utilized, in accordance with the merit principle, to find, hire and retain Anglophones. Some of these included, when searching for candidates, ensuring that all Public Service Commission inventories had been exhausted, building up an inventory of qualified candidates, and making the entrance requirements less specialized in order to attract a broader group.

Some success was achieved. Since 1985 participation of Anglophones increased from 25% to 32% as of December 31, 1989. In top management, made up of the Deputy Commissioner and the Directors, the ratio was 50-50 at the end of 1989.

In Ottawa, in the fall of 1985, the Commissioner held a colloquium on the English- and French-speaking minorities. About 125 people took part, including representatives from the

[62] AR 1984, Preface.

[63] AR 1984, pp. 213-222.

leading provincial minority associations. The theme was "The Minorities: Time for Solutions" and the colloquium was intended to give minority groups the opportunity to define their common interests, analyse their needs, examine the existing official language infrastructures and design their own tools for creating a better environment for the growth of minority communities.[64] The meeting was a success, if one judges by the joint statement of the presidents of Alliance Quebec and the Fédération des Francophones hors Québec, which was a synthesis of both groups' positions and a promise of future collaboration.[65]

On Parliament Hill, the Joint Committee on Official Languages, a standing committee since the previous year, held 19 sessions during 1985. The Commissioner encouraged the Committee to meet representatives of the minority organizations for the first time and to take an interest in the availability and quality of minority language education. In addition, two years later, the Committee submitted a report to Parliament on the implementation of Section 23 of the Charter of Rights and Freedoms, which defines the rights of minorities to education in their own language.[66] And over the years, when it seemed useful, the Commissioner himself has not hesitated to make representations to provinces and courts in cases relevant to Section 23: the Ontario appeal in 1984; the Mahé case in the Alberta Court of Appeal in 1986; the Prince Edward Island appeal in 1986; and the Manitoba appeal in 1988, culminating in the Supreme Court of Canada's hearing of the Mahé case in 1989. The Office of the Commissioner gave its constant support to the Conseil national des parents francophones whose important role was fully recognized and financially supported by the Department of the Secretary of State in 1988.

Amendments to the Act were the subject of precise proposals by the Commissioner in December 1985. Of course, he repeated his predecessor's suggestions that the clauses covering equality of status of the two languages in the federal Public Service should be more rigorous and he added his own touches. Where he truly did innovate — and that spectacularly — was in proposing a preamble which (a) not only stated the first main objective related to the federal administration, but added a second, "promotion of official-language equality in other sectors and activities of Canadian society"; (b) recognized "the need for ongoing harmonization of federal, provincial and other action on behalf of official-language minorities"; (c) emphasized the symbolism of a bilingual national capital; and (d) encouraged the private and voluntary sectors to "play their respective roles vis-à-vis the Canadian public in ways consistent with the spirit and intent of the Act."[67] It was not for 18 months, until the Bill was tabled in Parliament on June 25, 1987, that he would find out if his suggestions had had their intended impact.

The Commissioner wanted to reach a much broader audience, beyond the government, minority leaders and parliamentarians. This was an aspect he held dear, and one about which he had very definite ideas: hadn't one of his first acts as Commissioner been to rename the Information Branch the Communications Branch? This desire to communicate soon became an obvious and guiding feature of the Office's action.

He directed his auditors to perform rapid investigations which would provide statistics and facts to attract public attention. He also ordered more special studies and both horizontal (that is, on the performance of federal institutions in a

[64] AR 1985, pp. 141-145. The proceedings of the colloquium were published in *Language and Society*, No. 17 (March 1986).

[65] This statement appeared in AR 1985, pp. 234-235.

[66] AR 1987, pp. 42-45.

[67] The proposals appear in AR 1985, p. 231.

given region) and thematic audits (for example, on the treatment of both languages at national events, sporting and otherwise, on the place of French in the sciences, or on the use of the official languages in privatized federal institutions).

In 1986 he also ordered changes in complaint processing procedures, in order to increase efficiency and create a real force for reform. His real objective may have been to have some complaints treated as a group, thus providing him with richer raw materials, more likely to attract public attention.

He also wanted to show his strength and strike a blow with the most powerful weapon available to him under the 1969 Act, the Special Report to Parliament. In December 1986 and January 1987 he submitted three special reports, thus inviting the government to join him in the search for solutions to some chronic problems. These included provision of services in both languages by Via Rail, Anglophone participation in the federal Public Service in Quebec, and the use of French as a language of work at the Department of National Defence. These reports brought results. In the summer of 1987 railway workers and Via Rail came to an agreement which finally allowed for designation of bilingual positions on trains and in stations. In the spring of 1989 an interdepartmental task force submitted suggestions to the government in order to end the erosion of Anglophone participation in Quebec. Finally, the Minister of National Defence made a clear and specific agreement to integrate bilingualism into the Department's operational requirements. Another initiative whose results were, unfortunately, slow to appear was taken in May 1987 in order to develop a concerted and effective government approach to the vexatious problem of the negligible role of French as a scientific language in the federal administration.

These years were also marked by a new emphasis on research, in order to ensure better targeting of government policies and more enlightened action by the Office of the Commissioner. The research requested, sponsored or co-sponsored by the Office has included a national opinion poll, demo-linguistic studies and studies of the minority situation, among others. In addition, the Commissioner believes that all available marketing strategies should be used to develop public interest in linguistic issues, and he has done so.

He built his Annual Reports around special themes with catchy slogans (in 1984, "Fifteen Years Later: Renewal or Reversal" and "The Minority Challenge"; in 1985, "Waiting for...Federal Renewal, Increased Support for Our Minorities, Amendments to the Act"; in 1986, "Promise of Renewal: Year of the Test!"; in 1987, "Act Two: Equality, Quality, Continuity"; and, in 1988, "From Act to Action"). He stuffed the reports with statistical tables and synopses. Never afraid to repeat himself, he often reworked the same themes and made specific recommendations on all possible topics.

He also issued reprints on special topics from Annual Reports or issues of *Language and Society*. He made more public speeches and issued more press releases on linguistic implications and made himself more available to the media.

Similarly, in the fall of 1987 he changed the format and editorial policy of *Language and Society*, which his predecessor had launched eight years before. He transformed it into an information medium, trying to reach several target audiences by using short, illustrated articles on a variety of subjects, and including occasional special reports on topical items, always in the field of language. Such is the formula for a modern, mass-market magazine.

1986 saw the publication of prize-winning works from a creative writing contest for young people held the previous year, a resource kit

containing young Canadians' comments about living in a bilingual country and the production of the video "Fiction in Action" for youth. In 1987, 200,000 copies of a colourful calendar-diary packed with facts about Canada and its two official languages was distributed to 12- to 14-year-olds. Following a recommendation from a federal-provincial committee, this calendar-diary has been re-edited each year since and distributed to grade 11 students with the permission of schools. Finally, because of the new Act in 1988, the information leaflets and brochures were revised and ads were placed to inform the public of the Act and a video, "Two Languages, One Country", was produced. A new video, "The Magic Mural", for five- to seven-year-olds, will be released in 1990.

In the spring of 1986 the Office of the Commissioner was also asked to co-sponsor an international colloquium on language planning. This conference — which was to result in the establishment at the International Centre for Research on Bilingualism in Quebec of an international centre for the exchange of documentation — was held in Ottawa and brought together 28 specialists from some 20 countries. The Office took part in order to learn from other countries with varied linguistic contexts and to share Canadian expertise in the field.[68] In addition, the Commissioner, like his predecessors, sustained international contacts by travelling and attending conferences abroad and by welcoming foreign visitors. In Canada, he also co-sponsored a series of colloquia for Canadian ombudsmen, national voluntary associations, private sector representatives, demographic linguistics and federal institutions.

But, for the Commissioner, these projects — as interesting as they might be — were only side issues. The most important thing was renewal. In his opinion, amendments to the legislative framework were needed in order to make language rights and the idea of equality more precise and effective, to provide guarantees to the minorities and to draw the outlines of a comprehensive language policy to involve all interested parties.[69]

He used every means at his disposal to promote the project in the Parliamentary Committee, with cabinet ministers, with the Department of Justice, and among the senior public servants. He spoke at length about it in the Annual Reports. To deflect criticism, he tried to show that bilingualism was not, relatively, a very expensive policy.[70] In order to demonstrate that the systemic obstacles to reform were real and that the Commissioner needed greater powers, he explained that he had to resort to using the special report. After the Bill was tabled in June 1987 he defended it fiercely — even more fiercely because most of his own suggestions were included — and in his 1987 Annual Report, published just in time for the parliamentarians to study it, he included a comparative examination of the new Bill and the 1969 Act.[71]

By coincidence, the 1987 Annual Report appeared just two weeks after the Bill passed second reading. In the very first chapter, "Affairs of State: Ready for Take-Off", Quebec politicians could read the following: "We trust that most Canadians can see the legitimacy of giving pride of place to the majority language of the province and of positively encouraging its recognition and use in as many social contexts as possible. But the salvation of French, in Quebec or elsewhere, must surely lie in positively asserting its own demographic weight, cultural vigour and innate attractiveness, and not in humbling the competition." The French version of the Annual Report used the phrase "humiliating its rival".

---

[68] AR 1986, Appendix B, pp. 218- 220.

[69] AR 1986, Preface.

[70] AR 1985, p. 7, and AR 1987, p. 14.

[71] AR 1987, pp. 226-230.

In an unprecedented gesture, the National Assembly of Quebec unanimously passed a motion, presented by the Opposition only 24 hours after the Report appeared, denouncing the Commissioner's words. The Quebec wing of the federal Conservative caucus passed a similar motion.

The Commissioner held his ground and, in a press release issued at the time, explained that this was largely the result of a misunderstanding in the official Report Summary, which took the offending sentence out of context and which had been withdrawn.[73] In the end, the incident had no serious outcome. Late in June 1988 the legislative committee studying the Bill reported to the House of Commons and retained many of the additional suggestions made by the Commissioner.[73]

The new Act was passed by the House of Commons on July 7, 1988, exactly 19 years after the first such Act, once again with the support of all three parties and with nine votes against it, and by the Senate on July 27. It was proclaimed on September 15, 1988. The Commissioner could rejoice, because he, his predecessors, the Standing Joint Committee, minority associations and other partners, had made progress. He regretted that three or four of his suggestions had not been retained, but the essential legislative framework needed for renewed reform regarding the equality of the official languages, the well-being of official language minority communities and the full recognition of English and French in Canadian society was firm and promising. The Office of the Commissioner began to adapt all its plans to the letter and spirit of the new Act, especially in the areas of complaints, audits and communications.

During 1988 the Commissioner was called upon to take a position on a certain number of important and controversial subjects. One of these, which was finally resolved to the satisfaction of all concerned, was the status of French in the Yukon Territory. A Supreme Court judgment on the historical rights of French in Saskatchewan and, by implication, in Alberta, was followed by legislation in those provinces that was clearly a step backward. The Commissioner denounced them all, but later was glad to see an agreement between Ottawa and Regina that appeared to indicate some progress. A second Supreme Court decision in December 1988 established the legitimate predominance of French in commercial signage in Quebec, but opposed the prohibition of other languages. Since Quebec had decided to invoke the "notwithstanding" clause of the Charter of Rights and Freedoms in order to avoid the results of this decision and to pass Bill 178, the Commissioner stood up for the fundamental rights of minorities as they related to freedom of expression in signage for languages other than French, including, of course, English. The Commissioner regarded progress toward the equality of the two official languages through reform of the linguistic system as inseparably linked to the full participation of Quebec in the constitutional revision of 1981-1982. He therefore offered and continued his support for the Meech Lake Accord, whose ratification by some provinces appears to be in doubt, but suggested a new constitutional amendment "at a forthcoming constitutional conference" to guarantee extension of services to official language minorities.

In his 1988 Annual Report Commissioner Fortier also proposed a draft master plan with some 60 recommendations as a blueprint for renewal.[74] After the 10 foundation points of the

[73] The Commissioner's account of this incident appeared a year later in AR 1988, pp. 280-281.

[73] For more details one may consult a document entitled "Les Commissaires et la Loi sur les langues officielles (1988)", dated August 31, 1988, in the archives of the Office.

[74] AR 1988, pp. 265-274.

plan came sections on regulations, program management in the federal administration, and the promotion of English and French in Canadian society. Only the future can tell what successes will come to the Office of the Commissioner, now 19 years old, with 168 person-years, a budget of $12 million and a series of Commissioners who have met some very difficult challenges.

It was in a linguistically morose political climate, because of the controversy over the Meech Lake Accord, the appearance of various anti-bilingualism movements and the relatively recent spectre of a demographic decline in the French-speaking population, that the 20th anniversary of the first Official Languages Act was celebrated in June 1989 in Parliament on the initiative of the Commissioner's Office. The occasion gave the Prime Minister, Opposition representatives and the Commissioner an opportunity to renew their solemn engagement to respect Canada's linguistic duality and to express their faith in the partnership between the two linguistic communities.

PART II: THE DEVELOPMENT OF POLICIES AND STRUCTURES

Chapter 1
The Interpreter of the Act, over the Years

The Laurendeau-Dunton Commission defined the role of the Commissioner as the "protector of the Canadian public and the critic of the federal government in matters respecting the official languages."[1] This definition made the Commissioner the pre-eminent interpreter of the Act.

Swift and Audacious Interpretations

Without any precedents, or any case law from abroad, the first Commissioner had to innovate on several fronts. Many interpretations from his first years showed audacity, yet their quality was such that over the years they became standards and some were later enshrined in legislation.

This was the case for the concept of language of work. The B and B Commission had proposed that public servants be permitted to work in the official language of their choice and that language rights of public servants be one of the Commissioner's responsibilities. But the wording of the 1969 Act did not expressly mention this concept and, moreover, the government had explained that employees who felt they had been wronged "had the right to the grievance procedures provided by the laws of Parliament regarding the Pubic Service." But things were going to change! With the temerity of a pioneer, Keith Spicer decreed in his first Annual Report that "the principle of freely choosing one's language of work, as guaranteed by Section 2, must be upheld vigorously if linguistic justice is to take on its full meaning within the federal administration".[2] And he did not hesitate to look after public servants' language rights.

Ministers of the Crown were also targets for his audacity. Receiving a complaint that some ministers' offices answered the telephone in only one official language, he ordered his officers to conduct a survey. As a result he declared that within the National Capital Region ministers' offices had to offer service in both languages.[3]

Some other early decisions included one on the principle of precedence on signs, stating that English should precede French in Ontario and vice versa in Quebec;[4] one stating that the poor quality of language used to serve a citizen was an infringement of the Act;[5] and, finally, one determining that it was up to a federal institution to prove the non-significance or irregularity of demand for service in either official language.[6]

These trailblazing concepts were followed by more developed, although just as innovative, thoughts in the second year. The Commissioner proclaimed the golden rule of official languages: "equality of status goes beyond the mere

---

1 *Report of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism*, Ottawa, 1967, Book I, paragraph 437.

2 AR 1970-1971, p. 91.

3 AR 1970-1971, p. 71.

4 AR 1970-1971, pp. 79-80.

5 AR 1970-1971, p. 37.

6 This concept was developed during the first year of Keith Spicer's term, but it was explained most eloquently in AR 1971-1972, pp. 18-19.

availability of services in both languages to include accessibility and automatic offering of service, as well as the prominence and quality of languages."[7] Hitting his stride, he also suggested to the federal institutions that they "can pragmatically test demand by actively offering bilingual service for experimental periods"[8] and by requiring simultaneous publication,[9] preferably with both languages under one cover.[10]

Finally, in order to do justice to a French-speaking applicant who had applied for a position requiring a knowledge of French but who had been interviewed in English, the Commissioner asked that the staffing competition be repeated. This request was granted — which was, at the time, a significant victory.[11]

He also gave a broad interpretation to the term "service", putting linguistic obligations on the shoulders of third parties. Thus, he decreed that all concessionaires in an airport, no matter what their business, ought to be able to serve the travelling public in both languages, according to Section 10 of the Act[12] and that signage in the parts of a building leased by federal institutions ought to be bilingual.[13] The boldness of these proposals can be assessed by considering that these interpretations can still raise protests today.

Strengthened by decisions in these cases, the Commissioner had little to say about the 1973 Parliamentary Resolution, bilingual districts or French language units. If parliamentarians wanted to make language of work for public servants one of the goals of reform, it was all right with him, but — it was known — he had already determined two years previously that public servants should be able to work in their preferred official language. Whatever the reasons, his 1972-73 Annual Report — despite its over 500 pages — was very taciturn on this subject.

As for bilingual districts, as early as 1971 he had considered them overrated and not very useful, explaining that "the Act" (meaning the Commissioner) "has protected language rights surprisingly well for two and a half years without them."[14] He listed his other reasons for abandoning the idea[15] but already his overwhelming confidence in his own actions seemed to undermine his ability to explore new concepts and to innovate; in subsequent annual reports there were hardly any new interpretations.

The second Commissioner never shed any tears over the gradual disappearance of the idea of bilingual districts and called it a "moribund notion" in 1978.[16]

The idea of making French the working language of certain designated units within the Public Service took shape in 1970 and the Commissioner saluted it, saying, "This experiment deserves sympathetic consideration."[17] Soon he was singing a different tune, remarking that this "extremely modest" reform had simply designated units where public servants were already working in French,[18] and did not mention the idea again for three years, when the government tried out the concept once again, this time as Units Working in French. He said this option was necessary if the use of French was really to be stimulated.[19] In fact, the project was in decline and neither the first nor the

[7] AR 1971-1972, p. 14.

[8] AR 1971-1972, p. 18.

[9] AR 1971-1972, p. 212.

[10] AR 1971-1972, pp. 91, 116.

[11] AR 1971-1972, p. 154.

[12] AR 1971-1972, p. 56.

[13] AR 1971-1972, pp. 83-84.

[14] AR 1971-1972, p. 31.

[15] Eight pages of his second report to Parliament were devoted to this topic, AR 1971-1972, pp. 26-34.

[16] AR 1978, p. 18.

[17] AR 1970-1971, p. 91.

[18] AR 1970-1971, p. 23.

[19] AR 1975, pp. 12-16.

second Commissioner worried about it any more. On the other hand, Commissioner Fortier suggested in his 1985 report that French-Preferred Units should be created.[30] So far, there has been no response to his suggestion.

A good warrior in the bureaucracy knows that one way to defeat a government policy, without appearing to oppose it, is to say that funding for implementation is not available. Over the years those opposed to official languages policies have often resorted to this tactic, inviting the Commissioner to make official statements about the need or appropriateness of various government practices — in short, to interpret the requirements of the Act right down to the smallest detail.

The Cost of Bilingualism

All three Commissioners have carefully avoided such trench warfare. In fact, Commissioner Spicer made no mention of it until controls were imposed in 1975, when he expressed his hope that the government would publish definitive figures on "the cost of bilingualism".[31] In that same report he also wished for a better language training system and praised the progress toward machine-assisted translation which, he said, would result in considerable savings.[32]

Commissioner Yalden, an old hand at dealing with government budgets, approached this issue enthusiastically. In his first Annual Report in 1977 he published a list of expenditures related to implementation of the Act and education and cultural development and this became a regular feature of his annual reports. At the same time he attacked the waste he saw in the uselessness of some translations[33] and railed against the inadequate language training programs for public servants and the bilingualism bonus for those at the management and professional levels. His message was consistent: prevent waste and punish abuse.

D'Iberville Fortier, the third Commissioner, took an even more aggressive approach. In his first Annual Report he pointed out that the total cost of these programs and services ($250 million) was only $10 per Canadian and quietly, in a footnote, he compared this with "$200 million for spare parts for the F-18 fighter planes, or almost $100 million in interest lost annually due to government banking practices".[34] In 1985, faced with a government which claimed it was "doing more with less", he showed that expenditures for official languages had not increased as fast as other items in the budget.[35] Similarly, two years later, he tried to show that official languages budgets — in constant dollars — had declined by more than 20% in eight years and that the cost, in any case, was only five cents per citizen per day.[36]

This defence and illustration of bilingualism costs was not so much intended to confound the policy's enemies as to obtain support for the linguistic minorities.

The Minority Communities

The first Commissioner had little to say about minority groups. Busy with his role as ombudsman, he probably felt no need to guide a government that was throwing millions at minorities.[37] Nevertheless, he was happy with the

[30] AR 1985, pp. 55-56.

[31] AR 1975, p. 3.

[32] AR 1975, p. 19.

[33] AR 1977, p. 41.

[34] AR 1984, p. 160.

[35] AR 1985, p. 130.

[36] AR 1987, pp. 14-15.

[37] Paradoxically, it was when he wanted to discuss the English-speaking minority in Quebec that he made a resounding *faux pas*. In 1973, during a debate sponsored by the Association of Canadian Studies in the United States, in Washington, he unfortunately took a notion to use the term "Westmount Rhodesians". This incident, and a later one, illustrate the perils of Canada's linguistic position. Fifteen years later the Commissioner of Official Languages – a Francophone this time – was vilified for lending a sympathetic ear to the English-language community in Quebec in his 1987 Annual Report.

progress being made. In his farewell summation, he pointed out that federal activities had contributed to "the resurgence of French-speaking communities outside Quebec" and "no longer left them a minority within a minority. It defined them as part of one of the two national 'majorities'".[28]

The new Commissioner who arrived on stage at the end of 1977 showed much more interest in the minorities. He listened to the Fédération des Francophones hors Québec complaining about budget cuts affecting its members and to English Quebecers who were nearly driven crazy by the arrival of the Parti Québécois and Bill 101. He felt all cuts personally (in grants and awards and in the budgets of major cultural institutions), pointed out that English and French minority newspapers were only receiving part of the notices and advertisements published in the majority papers, and tried to calm the fears of Quebec's Anglophones.[29] In a most cerebral manner, he created a plan for action: to achieve "a mutually acceptable basis for the treatment of *both* our linguistic minorities" and "a workable symmetry of official-language rights."[30]

During his mandate he asked for understanding and tolerance for "our English- and French-language minorities" and gave considerable space in his annual reports to the problems of each.[31]

The fate of French-speaking minority groups was a deeply felt concern of the third Commissioner. Only a few months after he took office, he observed that "the progress of Canada's official languages programme is all too seldom systematically measured by the one scale that matters: that which shows the real and perceived balance among official-language communities."[32] He was to devote more effort than his predecessors had to these issues, preaching renewed federal-provincial co-operation on behalf of these minorities[33] and pleading their case based on the new Constitution and Charter. In 1985 he organized a colloquium in which the minorities had an opportunity to explain their visions, state their claims and get to know each other personally, in order to work better together. Finally, he suggested that the new Act include in its preamble a statement that would recognize the "need for ongoing harmonization of federal, provincial and other action on behalf of official-language minorities."[34] This idea was accepted by Parliament and the 1988 Act thus expanded the Commissioner's mandate to some extent and legitimized his efforts to promote flourishing minority cultures.

The Background of the 1988 Act

The new Act also codified a number of interpretations by the successive Commissioners of their mandate and legislation. Each had formally suggested amendments to the Act a number of times.[35]

The need for amending the Act made itself felt early in 1977, when Mr. Justice Marceau determined that Section 2 of the Act had only a "declaratory", not an imperative or pre-eminent character as the Commissioner had claimed until then, and concluded that the Official Languages Act did not enjoy primacy over Canada's other laws. It was important to repair this breach which, in the Commissioner's opinion, could undermine the right of public servants to work in the language of their choice and the fundamental obligation of public servants to

---

[28] AR 1976, pp. xv and 9.

[29] AR 1978, pp. 28-29.

[30] AR 1978, p. 26.

[31] See, for example, AR 1980, pp. 20-24, and AR 1982, pp. 19-26.

[32] AR 1984, p. 171.

[33] AR 1984, p. 9.

[34] AR 1985, p. 231.

[35] Section 41(1) of the 1969 Act invited them to do so.

actively and deliberately provide service to the public in both official languages.[36]

Therefore, he proposed amendments which would make Section 2 imperative in nature, restore the concept of language of work, tighten up the discretionary latitude of federal institutions by keeping more accurate linguistic accounts, ensure the primacy of the Act and recognize the right of the public and the press to simultaneous interpretation services in the courts.

Several months later, in the fall 1977 Throne Speech, the government trumpeted its intention to amend the Act, especially with respect to language of work and the roles of the Commissioner and the courts.

The second Commissioner, arriving on the scene in the midst of this, hurried to review his predecessor's suggestions and make his own requests. There were seven of these: a clearer definition of the recourse to the courts available in the complaints process, clarification and more precision about public servants' language of work, more precise articulation of the Commissioner's powers to investigate, some administrative independence in personnel management for the Commissioner, reception of the Commissioner's Annual Report by a Special or Standing Committee of Parliament, statutory privilege for the Commissioner in the pursuit of his duties, and simultaneous translation provided as a matter of course at all federal hearings of a judicial or quasi-judicial nature.[37]

It would take a further 10 years, the adoption of the Charter of Rights and Freedoms and three series of recommendations by the Joint Committee on Official Languages before the Act was amended. Patient as Penelope, year by year, Commissioner Yalden repeated the same proposals with only minor changes.[38]

Late in 1984 came the third Commissioner who took his turn at asking for changes to the Act.[39] The newly elected Mulroney government had stated its intention to study the questions and Commissioner Fortier proceeded with rewriting the proposed changes, submitting them to the Standing Joint Committee in December 1985.[40]

In general, D'Iberville Fortier took the suggestions of his two predecessors as his own, in very nearly the same words. His innovation came when he stepped outside the framework of the federal bureaucracy and looked for the federal government's commitments to the minorities and to the promotion of bilingualism encompassing Canadian society. He innovated in his suggestion that these commitments be written into the Act.

The New Official Languages Act

This suggestion was heard by the government which in June 1987, shortly after the Meech Lake Accord recognized Canada's linguistic duality, tabled a Bill that met nearly all of the Commissioner's expectations. Some changes were eventually made to the Bill before it was proclaimed law on September 15, 1988, but overall the Commissioner had won the case in nearly all the important aspects.[41]

In addition to elucidating the rights and obligations of each citizen in terms of official languages (with respect to services, language of work and full participation), the Act contains

---

[36] AR 1976, pp. 12-16.

[37] AR 1977, pp. 19-20.

[38] See AR 1978, pp. 22-24; AR 1979, p. 11; AR 1980, pp. 175-178; AR 1981, pp. 14-15; and AR 1982, pp. 8-9.

[39] AR 1984, p. 20.

[40] The complete text was reproduced in AR 1985, pp. 231-233, with comments found on pages 16-18.

[41] In the Commissioner's Office there is an excellent study on the progress of this Bill and a comparison with proposals made by each of the Commissioners of Official Languages. It is called "Le Commissaire aux langues officielles et le projet de loi C-72", dated July 28, 1988, and signed by Jacques Robichaud. See also AR 1987, pp. 15-21; and AR 1988, pp. 27-36.

Section 41, expressing the government's commitment to "enhancing the vitality of the English and French linguistic minority communities" and "fostering the full recognition and use of both English and French in Canadian society."

This was the greatest accolade that the prime interpreter of the Official Languages Act could receive. Over the 18 years since 1970, tirelessly and despite three very different styles, three Commissioners had tried to channel the living forces of the nation on the basis of a vague legal document.

Chapter 2
The Linguistic Ombudsman

The idea of an ombudsman originated in Sweden and spread throughout the world, particularly the English-speaking world, after the Second World War. It responded to the anguish of citizens who wanted to put the brakes on — if not reverse — the omnipotence of modern governments. In Canada this idea rapidly gained popularity when nearly all of the provinces, one by one, established ombudsmen to protect citizens and stir up public opinion whenever a government showed a lack of fairness or natural justice towards an individual. Since the institution was so popular, it was not surprising that the B and B Commission proposed the appointment of a federal linguistic ombudsman who would examine the grievances of Canadian citizens with respect to official languages.[42] This idea was such an important part of the 1969 Official Languages Act that clearly the investigation of complaints seemed to take precedence over all other activities. Thus, Section 25 of the Act enabled the Commissioner "to conduct and carry out investigations either on his own initiative or pursuant to any complaint made to him and to report and make recommendations with respect thereto as provided in this Act." The legislator added more than 1,500 words of instructions governing complaints. The 1988 Act is similar.[43] Such is the importance of the Commissioner's role as linguistic ombudsman.

In fact, the Commissioner's specialized role is clearly different from that of a general ombudsman. Obviously, each receives complaints, deals with individual problems, seeks appropriate corrections and, having no coercive power, must resort to persuasion and ultimately to the pressure of public opinion. (Since the 1988 Act became law, however, the Commissioner may take a case to the Federal Court, with the complainant's consent.[44]) But the comparison ends here. The Commissioner must base his recommendations on his interpretation of the Official Languages Act and the principles it contains; he usually cannot erase the act of omission or commission that caused the complaint, but simply acts to prevent its recurrence; and, remarkably, most complaints he has received have been justified.[45] Until now the Commissioner has rarely rejected a complaint out of hand even if it might objectively have been considered marginal. The first Commissioner's belief that "no complaint is trivial if a single citizen feels it is relevant"[46] has been largely upheld by his successors. Although the Office of the Commissioner has investigated some 25,000 complaints since it began work, it has

[42] *Report of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism*, Ottawa, 1967, Book 1, paragraph 435.

[43] Sections 26 to 34 in the 1969 Act and 56 to 58 in the 1988 Act.

[44] See Sections 76 to 81.

[45] This has been true since the Office's first year of operation. See AR 1970-1971, p. 28.

[46] AR 1972-1973, p. 94.

not yet been able to find satisfactory explanations for the large fluctuations in volume or for certain distinguishing features.

In the early 1970s about 600 complaints a year reached the Office. This figure gradually rose to 1,673 a year (1980) and declined to 1,080 in 1985, but later passed the 2,000 mark. In 1989 the number was 25% higher than in 1988. All sorts of reasons have been advanced to explain these variations: the opening of a regional office, general elections or a national census, high visibility of language rights during parliamentary debates.

The periodic changes in statistical reporting of complaints make it quite difficult to compare one era to another.[47] Nevertheless, certain trends are obvious, even if the reasons for them are not.

Of course, the greatest number of complaints highlighted the unequal status of the French language. Surprisingly, the percentage of complaints concerning English, most of these from Quebec, has dropped from 19 or 20% in the Office's early years to 10 or 15% at present.

Similarly, it is remarkable that complaints from public servants about language of work have never, during the 1970s and 1980s, been over 15%, both before and after the Parliamentary Resolution of 1973, except in special cases.

The two exceptions involved large numbers of identical complaints, once in 1976 during the aviation crisis and again in 1986-87 on the subject of internal communications in the Canadian Security Intelligence Service.

One other observation which might, at first glance, appear worrisome is that the complaints constantly covered the same themes. The emphasis changed from year to year but the nature of the problems has varied little over the years. The following list was drawn up in 1984, but in general it confirms the perennial areas in which people do things without considering the Act: telephone answering, advertising in minority language weekly newspapers, billboards, personal service, advertising signs and quality of language in publications, language testing, language requirements of positions, language of supervision. It is normal that the subjects of complaints have remained the same. Any experienced confessor could have predicted it. But it is easy to imagine the pernicious effect of these findings on the morale of the troops assigned to investigate such infractions.

We should also mention one quite recent finding, namely, that proportionally isolated or very small minorities send in 10 times more complaints than stronger minorities. This includes French-speaking communities outside New Brunswick, Ontario and Quebec and English-speaking communities in the Gaspé and Eastern Townships regions.

Finally, the issue of equitable participation of both linguistic communities has rarely been the subject of valid complaints in the terms of the Act. It is through the language requirements of positions that this issue can be approached. Historically, there have been about 10 such complaints each year, but since the proclamation of Section 91 of the 1988 Act, which states that official language requirements will only be applied if they are objectively required to perform the functions of the position, 10 complaints per month have been received.

[47] For example: sometimes complaints were tabulated by the complainant's preferred language, sometimes by the language to which the complainant objected; grievances about equitable participation were sometimes grouped with those about language of work, but sometimes separated; complaints outside the Commissioner's mandate, but dealing with federal institutions, were sometimes counted as valid, sometimes not.

Methods of investigating complaints were established in 1970, based on a number of provisions of the Act.[48] The basic ritual included a letter of notification to the deputy head of the institution involved, a visit or telephone call by the investigating officer, a decision as to whether or not an infraction had occurred, a search for a satisfactory solution or appropriate correction, commitments made by the institution, and informing the complainant. Of course, there were variations, but in general each complaint was treated individually, according to the ritual and complaint investigation was only rarely connected with the planning of linguistic audits. In fact, the Complaints and Special Studies Branches operated as if in separate, watertight compartments.

This type of organization and operations, very respectful of the Act and not that different from the way provincial ombudsmen functioned, lasted a decade. But gradually it became apparent that no one was satisfied. The repetitive and isolated nature of the work undermined the morale of complaints officers. The Commissioner worried about justifying an average of 35 hours of work per complaint. The regional offices, receiving public comments more directly, felt that the complaints were not being settled well, both in the time required for the investigation and in the results being obtained. And everyone was surprised that the infractions were so repetitive.

In 1979 a cost-benefit analysis by a firm of outside consultants resulted in hardly any changes. In 1981 merging the Complaints and Audits Branches caused a few changes in procedure and improved the integration of the two types of work, but that was all. In 1985 the third Commissioner sought a new approach. As he explained, "In the past, our tendency was to fire off each alleged infraction to the offending institution as soon as it came in...it was costly in terms of human resources, both for our Office and for federal institutions. Moreover, our analysis of complaints over time suggests that, by investigating most infractions of the Act on an individual basis, we might sometimes be losing sight of the ultimate goal: to bring about durable solutions by reforming the underlying systems. In the future, we plan to group complaints, wherever possible, before taking action. This should enable us to focus investigation on particularly sensitive issues and increase our chances of obtaining significant results. It should also mean that federal institutions will be less able to camouflage some of their more conspicuous flaws."[49]

This quotation echoes the impotence and exasperation felt by successive Commissioners and their staff when investigating complaints. Perhaps it was that feeling of irritation, coupled with a desire to show some teeth, which led the first Commissioner to produce the 1971 special report under unfavourable conditions. These same emotions probably led to the decision, 16 years later, to produce three more special reports. This time the reports wisely dealt with the behaviour of those responsible rather than the nature of the complaints as the 1971 report did. This increased their effectiveness considerably.

The requirements of the 1988 Act led to revisions and changes in complaint investigation methods. Processing became more rigorous and more closely related to the Act, since some complaints might eventually have to go to court. These additional constraints and the substantial increase in the volume of complaints required the assignment of additional human resources (six new positions in 1989) and a reduction in the number of routine audits. The new process has three phases. The first, relatively informal, consists of an on-site

[48] The stages and the reasons for them are explained in AR 1970-1971, pp. 21-23.

[49] AR 1985, p. 57.

inquiry. It is followed six weeks later, if necessary, by a more formal second phase, requiring the participation of the chief administrator of the federal institution involved. The second phase, also no more than six weeks long, may lead to court action, as provided in the Act, if no satisfactory solution is found.

One aspect of complaint investigation which, for unknown reasons, has been dormant for many years is to determine the complainants' degree of satisfaction. It was not until 1983, when the Auditor General was performing an integrated audit on the Commissioner's Office, that a survey of complainants was carried out. The results were encouraging: 80% of respondents said they were satisfied with the Office's handling of their cases. "Among the 20% who were not, half indicated that the Commissioner should have coercive power or, in any case, find ways to obtain more satisfactory results. The other half had not yet received a final report on our investigation or else found our service too slow or our responses too vague." The Commissioner added that the Office had "taken steps to provide more rapid service and improve the quality of our replies."[50]

Four years later a follow-up to that first survey found a satisfaction rate of 86.4% with the Commissioner's services. But, as evidence of the need for reform, only half of those interviewed were satisfied with the results obtained under the 1969 Act.

Let us complete our study of complaints with a look at the way complaints have been received.

The Commissioner has always accepted complaints, even anonymous ones, by letter, telegram, telephone or personal visit. This contrasts with the practice of many ombudsmen who require that complaints be submitted in writing; the legislation under which most ombudsmen operate does not give them the leisure to accept anonymous complaints.

To make things easier, the Office became one of the first federal institutions to offer the public a toll-free long-distance line.[51] And from 1973 on Office staff were on duty before and after regular office hours to cover the country's time zones. This practice was abandoned at the end of the 1970s, partly as a natural consequence of opening the regional offices and partly because very few complaints were received at either end of the working day.

From the beginning the Office received complaints outside the Commissioner's jurisdiction. In fact, in the first few months one-third of the complaints were against other levels of government, school boards, telephone companies and even a department store. It became the practice to speak to the appropriate authorities on behalf of the complainant, pointing out the Commissioner's lack of jurisdiction and the relevance of the complaint. This sometimes produced good results. It was abandoned in 1988 with the changes in complaints procedures. Since then, complaints of this type have been forwarded to the appropriate authorities without comment.

Chapter 3
The Linguistic Auditor General

The Commissioner of Official Languages envisioned by the Royal Commission had a dual role to play: that of ombudsman, of course, but also that of critic of the Act's application, thus functioning "as the Auditor General functions respecting government expenditures and property".[52]

---

[50] AR 1984, p. 55.

[51] AR 1971-1972, p. 130.

[52] *Report of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism*, Ottawa, 1967, Book I, paragraph 436.

In contrast, the 1969 Official Languages Act did not appear to flesh out this notion. Section 25, listing the powers of the Commissioner, says, "It is the duty of the Commissioner to take all actions and measures within his authority with a view to ensuring recognition of the status of each of the official languages and compliance with the spirit and intent of the Act in the administration of the affairs of the institutions of the Parliament and Government of Canada and, for that purpose, to carry out investigations either on his own initiative or pursuant to any complaint made to him and to report and make recommendations with respect thereto as provided in this Act." And the sections which followed listed the powers and responsibilities of the Commissioner, with the emphasis on complaints.

It certainly seems that Keith Spicer decided to become the "linguistic auditor" as soon as he arrived in Ottawa. To do so, he cleverly invoked Section 25 and explained that carrying out investigations "on his own initiative" would help to reduce the number of complaints that might eventually be made. Thus, he convinced the federal institutions that the "preventive medicine" he was giving them was for their own good. In order not to ruffle feathers, he called these audits "special studies" and chose his targets based on criteria suggested by the Act itself.[53]

Finally, to win over the recalcitrants, the first audit — based on a complaint, of course — looked into telephone answering in ministers' offices.

The Commissioner explained his audacity to Parliament and the public in his first Annual Report:

> "The audit is a concerted way in which the Office can help federal institutions avoid or greatly reduce complaints about their alleged non-compliance with the Official Languages Act — that is, help them comply with the Act. In doing this, the audit can produce more wide-ranging and coherent reforms than normally result from investigation of individual complaints. Usually undertaken on the Commissioner's initiative, special studies are carried out very much as a service to the institutions.
>
> In conducting studies, the Office is conscious both of the urgency of the task and of the innovative nature of any monitoring the Commissioner might undertake, especially that done on his own initiative. These independent, action-oriented studies, launched at the Commissioner's discretion, appear to constitute a new development in Canadian public administration."[54]

To public servants, he explained that "special studies and the recommendations which flow from them should never be construed as threats to the job security of individual public servants who do not happen to be bilingual. Indeed, the remedy that the Commissioner most often prescribes for a unit's bilingual deficiency is a strong dose of language training (on management time and at its expense) prepared with the very specific requirements of the job in mind — usually with the institution being invited to work out a short lexicon of high functional terms."[55]

---

[53] AR 1970-1971, pp. 69-70. The criteria were:

- the extent of the organization's contact with the general public;
- extent of the institution's service to the travelling public;
- geographical distribution of the institution's offices, with particular interest in the National Capital Region;
- the organization's symbolic significance;
- strategic importance of the organization's activities (whether or not the institution exercised pervasive influence in key policy areas); and
- the number and implications of the complaints received by the Office of the Commissioner.

[54] AR 1970-1971, p. 65.

[55] AR 1970-1971, pp. 66-67.

During its first year of existence, the Office initiated a dozen audits. At first, much attention was paid to the visual aspects (signage) and to the most common services: telephone, counter service, reception. The Commissioner commented, "The setting in which studies are conceived and executed is, by definition, that of applied research. The studies are resolutely practical. They are not meant to push back the frontiers of scholarship in any academic discipline — although they might, in time, deepen our understanding of the subtle processes demanded to implement the Act. The simple aim of the studies is to give departments a read-out on their progress in fulfilling the requirements of the Act and, when weaknesses are found, to suggest concrete ways in which they might improve their performance."[56]

The reports on these studies described the auditing officers' observations in minute, methodical detail. In a style that ranged from conciliatory to moralizing they explained at great length the reasons for the client's frustration with the linguistic shortcomings and how the letter or spirit of the Act had been offended. The effect of these reports was an impression of trench warfare or perhaps a war of nerves. The recommendations were numerous, of course, and very precise and often included timetables, although sometimes without complete explanations for the chosen dates.

These recommendations were then repeated in the annual reports and indications of their successful implementation appeared in subsequent reports. Unfortunately, these follow-up reports were often based on information supplied by the federal institution involved, sometimes without checking, and sometimes the Commissioner's Office had to admit that not all respondents told the whole truth.

The quality of observations and research in the "special studies" were generally faultless even though some extrapolations and generalizations were based on a very small number of observations. The auditors used questionnaires, charts and checklists that could be adapted as required, using methods borrowed from the social sciences.[57]

During the first Commissioner's term, some 80 studies were carried out. All but five were "vertical", that is, covering the linguistic behaviour of one institution or a part of one. The exceptions, resulting more from strategic requirements than an attempt at diversification, were:

- 1970: telephone reception in ministers' offices
- 1971: signage in eight institutions within the National Capital Region and in diplomatic missions abroad;
- 1972: the practices of nine federal institutions in Moncton;
- 1974: second-language use by public servants.

The only major problem experienced by the Special Studies Branch during this period was the exasperating slowness of the work. For one thing, although the Commissioner had given it more human resources than the other Branches, in seven years of work it had only looked into 50 of over 150 federal institutions and often had only audited a part of these. For another, audit reports were not sent to the target institutions for months — even a year — after the study was completed. It is easy to imagine the next step: the institution contested the validity of the observations or claimed that it had already solved the worst problems.

One of the reasons for this state of affairs was clear to anyone who read the reports. They

[56] AR 1970-1971, p. 67.

[57] The technical points of this methodology are described in AR 1980, pp. 87-88.

were *long*! One study published in January 1972, concerning only the language of service in the national parks and historic sites, contained 265 pages; the study from November 1974 on air transport administration was 279 pages; that of December 1977 on Senate employees was 135 pages. The same was true of the recommendations: 99 for Parks, 45 for the atmospheric environment service, 82 for air administration, 64 for the CBC and 146 on the language of work at Air Canada. It is easy to imagine the number of hours spent on fact-checking, statistics, writing, editing and translation, and on monitoring all this work, not to mention typing in both languages — and this without benefit of modern office technology.

Another reason, this one less obvious, was the siege mentality that gnawed at the Branch. Since the institutions being audited often reacted vehemently to the observations, sometimes denying them and sometimes rationalizing, the auditors put enormous effort into writing reports and recommendations beyond reproach. For an auditor, there is no worse torturer than self-doubt.

When a new Commissioner arrived in late 1977, he saw that the Special Studies Branch was just going through the motions. Vacancies — and they were numerous — were not being filled. Worse yet, the remaining staff members eyed the mandarin taking the helm with suspicion. Max Yalden had been able to observe a linguistic audit up close the year before in his own department and, recognizing the wariness which greeted his appointment, wanted to demonstrate his firmness and determination. His main tool would be the linguistic audit.
In his 1978 Annual Report he announced his new strategy, "to conduct a complete review of the official-languages situation in federal institutions over a five-year period."[58] As for distribution of audit reports, he decided to deposit them with the Library of Parliament, in his own regional offices and in various other documentation centres.[59] Depositing them with the National Library made them available to anyone who could get an inter-library loan.

To put his good intentions to work and "motorize" the audit methodology, the Commissioner had to bite off big chunks of work. On one hand, all audits were now vertical, covering an entire institution, not just one section. On the other hand, the reports and recommendations became very concise. In 1979 Statistics Canada got 36 pages and five recommendations; in 1980 National Museums 36 pages and five recommendations; in 1981 26 pages and 20 recommendations for Industry, Trade and Commerce; and in 1985 12 pages and three recommendations for the National Film Board. The primary reason for the change, spelled out in a memorandum from the branch's director at the time, was that the purpose of the reports now was to convince senior managers to think about the official languages situation within their own institution, to recognize the shortcomings and take corrective action. The reports were no longer meant for all staff in the institution; therefore the host of details and specifics could be eliminated and scheduling generally left to the discretion of senior management.

The results were immediate. The number of audits, as low as six in 1975 and two in 1977, rose to 18 in 1979 and 23 in 1980, reaching 28 in 1984. As he left office, Commissioner Yalden could boast that he had very nearly fulfilled his promise of verifying the entire federal government. Nevertheless, it was not until after he left that the work of following up on earlier audits began.

The first Commissioner had indicated early in 1972 that he wanted to have his Office staff carry out follow-ups on a regular basis to find out what the institutions had actually done

[58] AR 1978, p. 83.

[59] AR 1978, p. 83.

about his recommendations.[60] The next year, however, he requested "detailed reports from institutions on the precise status of implementation of each recommendation made to them."[61] This second method endured until 1978.

The second Commissioner had no confidence in reports produced by the institutions themselves. Thus, he asked his auditors to make on-site visits at least once a year in order to do their own follow-ups by interviewing the institution's staff. This technique did not produce the hoped-for results and it became increasingly obvious that one could not place complete faith in the reports made by employees. In 1984 a new method for follow-ups was devised. These took the form of mini-audits, but were based on control paths selected during the original audits. Similarly, performance appraisal criteria were also determined during the audit. This procedure did, of course, require more effort than the former, but it tended to prolong the "shelf life" of the original audit.

The follow-up program performed some 50 audits between 1984 and 1986 and enabled the third Commissioner, by 1986, to extend the audit cycle for the federal government to six and then to seven years and to conduct special studies and horizontal or thematic audits.

In general, Fortier retained the methodology inherited from his predecessor, but he did give it a new orientation. On one hand, certain themes were highlighted in every study: the active offer of service, institutions having coercive powers over citizens, and organizations of special importance to minority groups. On the other hand, in an attempt to put pressure on the recalcitrant, he asked his auditors to reinstate a schedule as part of their audit recommendations. In this way, he thought, he would be able to prepare for and justify a report to Parliament or the Governor in Council if the institution being audited did not respond "within a reasonable time".[62]

1988 brought even greater changes. Because of the enlarged scope and additional provisions of the new legislation, both the audit criteria and work priorities had to be reviewed. Since then, auditors have had to keep track of the linguistic obligations attached to services offered under contract to the travelling public and those provided by third parties (Sections 23(2) and 25); those related to the health, safety or security of the public, especially those involving federal regulatory powers (Sections 24(1) and 26); and the bilingual nature of international treaties and certain federal-provincial documents (Section 10). It was the dawn of a new era.

Chapter 4
The Promoter of Linguistic Equality

The Commissioner has not only been the ombudsman, linguistic auditor and chief interpreter of the Act, he has also had to be the promoter of linguistic equality. On one hand, it was his duty — in the words of the 1969 Act — "to take all actions and measures within his authority with a view to ensuring the recognition of the status of each of the official languages." On the other hand, the three men who have held the position each soon found that the Canadian public and federal public servants were rather badly informed about the Act, their rights and responsibilities and the foundations and objectives of the reform in general.

Thus, Commissioner Spicer pointed out that the area of public information about bilingualism

[60] AR 1971-1972, p. 51.

[61] AR 1972-1973, p. 76.

[62] "Audit Follow-up Methodology", p. 2 (Complaints and Audits Branch).

had been "dangerously neglected"[63] and concluded that there had been "a major failure of the authorities [which] stands out as a deep and perilous information gap."[64] Closer to the present, after the new Act was passed in 1988, Commissioner Fortier thought it necessary to propose "that Government develop an ongoing communications program, at the political and administrative levels, designed for Canadians in general and for federal managers and employees in particular, dealing with the philosophy, objectives and implementation mechanisms of the Act...."[65]

It is not surprising that each Commissioner has considered it an important and challenging part of his role to support and publicize the Act, to explain its history and methodology and, most especially, to calm those souls who have been overexcited by accidents of Fate or violent demands.

All three Commissioners have also been concerned with the "linguistic reform" aspect of their role and have spent time with the various sectors, particularly teaching and minority groups. They have proposed new initiatives, encouraged meetings, recalled the basic truths that had been forgotten, given a little help here and there, and created and distributed many information and communications products.

The First Seven Years

The first Commissioner's greatest worry was people's ignorance about the Act. He explained that "if there remains one disturbing setback in the slow march of Canada's federal administration toward equality for our two official languages, it is the scandalous misinformation that, in too many parts of Canada, still overshadows the Act's basic, civilized truths — its aim of institutional, not individual bilingualism, its fundamental and long-overdue fairness, its almost limitlessly supple possibilities of adaptation to local human needs."[66]

He hammered away at this theme and these explanations on the radio, on television, in press conferences, in front of social clubs, in fact to anyone he could reach. He had the Office create posters and brochures for the general public, as well as a short film on the Act entitled *Bons Amis* which was shown in commercial theatres across the country. In 1973 and 1974 some 140,000 public servants received a "Safari Kit", to help them explore the jungles of the new linguistic system. Buttons and posters on this theme were also produced.

The Annual Report

Government institutions are often noted for producing the most flat and boring annual reports imaginable, and so slowly that the content is completely outdated. As a good communicator, Keith Spicer decided to deliver an annual report that would break these bureaucratic habits. Beginning with his second report, he took a teasing and playful tone and required high literary standards in both languages. Furthermore, the report appeared soon enough after the writing stage that its content was still fresh. From 1974 to the present day the annual report of the Commissioner of Official Languages has appeared faithfully in March, with a few February and April exceptions. This tradition of quality and punctuality is still so sufficiently different from usual departmental habits that the annual report remains a significant media event.

The interest — perhaps even infatuation — of journalists in the Commissioner's annual reports has not declined over the years, despite many changes in style, format and content. The Spicer reports dealt voluminously (300, 400

[63] AR 1970-1971, p. 89.
[64] AR 1971-1972, p. 1.
[65] AR 1988, p. 268.
[66] AR 1971-1972, p. xii.

and even 580 pages) and nearly exclusively with official languages inside the federal administration. They reproduced the recommendations made by the previous year's audit reports or discoursed on the most important infractions revealed by complaints, all written in an amusing, bantering style.

Max Yalden, the second Commissioner, was more sober in his style and more succinct (an average of 200 pages). He gave the broad view of the national and provincial political, social and legal scenes and gave the reader detailed information about federal government spending on official languages or language teaching across the country. He gradually reduced the space devoted to individual complaints and audit reports and instead tried to analyse the linguistic situation in the major federal institutions. In short, it was a multi-dimensional "linguistic almanac".

Commissioner Fortier retained most elements of this formula. But to him, the annual report was more a tool than an almanac and he used it to suggest, recommend and request. He hoped to reach beyond the media to opinion makers, public servants, provincial authorities, minority community leaders, educators, jurists and others. His reports were only a little longer than his predecessor's (by about 60 pages), except the 1988 edition which obviously had to report on the changes that would come with the new Act.

But let us return to the point. While Keith Spicer's primary aim was to explain the Act and the role of the Commissioner, he combined it with his own convictions about teaching French as a second language. He felt that such teaching was "a countrywide catastrophe"[67], that it required more realism, and that young people had to be encouraged to learn the language. In addition, he explained, "in the long run, practical guarantees of French-speakers' language rights will depend on a much better linguistic and attitudinal payoff from federal-provincial efforts to teach French in the schools of English Canada."[68]

In 1970 he gave his first speech in favour of inter-provincial youth exchanges and, in his first annual report, proposed the creation of an "interprovincial linguistic volunteer corps" which would support the efforts of second-language teachers.[69] Year after year, he returned to this theme, calling for immersion courses, student exchanges, language-monitor and teacher training programs or applauding their establishment. In 1974, in co-operation with the Council of Ministers of Education, Canada, he launched the "Oh! Canada" kit, whose purpose was to stimulate the interest of seven- to 12-year-olds in learning the second language. This "best-selling" kit, containing a game board, an activity book and a record, was requested by over half a million students the first year. More than two million copies were distributed free of charge, along with 50,000 copies of the teacher's guide on cassette.

Commissioner Spicer truly wanted to change the orientation of the government's language training policies. In his last two annual reports he spoke at length about second-language teaching and pleaded the case for the "Youth Option".[70] His objective was to break a vicious circle. On the one hand, "Our high schools and universities are still failing to offer the federal government, indeed, the provinces and the whole private sector, more than a fraction of the bilingual candidates it needs." On the other hand, the Commissioner observed that when English-speaking public servants return from language training "the administrative milieu is still so overwhelmingly English-speaking that most English-mother-tongue graduates will quickly lose their

[67] AR 1971-1972, p. 46.

[68] AR 1975, p. 24.

[69] AR 1971-1972, pp. 94-95.

[70] AR 1975, pp. 24-38, and AR 1976, pp. 16-25.

skills in French." Commissioner Spicer concluded, "we must — without going beyond the limits of the current bilingualism budget — score some points by gradually but determinedly giving up the idea of training civil servants and giving more resources to the children."

Putting his words into action, he organized a national conference near the end of his term, in March 1977, for parents and professionals interested in improving the teaching of French as a second language and in exchanges. Thus was born Canadian Parents for French,[71] which grew rapidly to 18,000 members over the next decade.

In his final report, which some thought a rather late moment, the first Commissioner pleaded seriously in favour of French-speaking minorities outside Quebec and asked Ottawa to consider them as a permanent priority, with "a deep and unflagging commitment, clear long-term goals, sensitive administration, plain explanations, and the guarantee of steady, generous funding."[72]

The Second Seven Years

The Office of the Commissioner welcomed its new helmsman in 1977, in the midst of the national unity crisis, exacerbated by the Parti Québécois and its rise to power. Right away, Commissioner Yalden announced that, like his predecessor, he would not limit himself to the question of bilingualism in the federal Public Service. His first annual report, written shortly after he took office, hinted at the major themes of his term: having language rights written into relevant legislation, promoting the health of minority groups and ensuring them of high quality education in their own language, influencing young people to root out the prejudices of the past, and convincing decision-makers that linguistic reform was nothing more than healthy management which would pay dividends on all accounts.

In a style based on rigorous logic, sometimes cynical but rarely frivolous, he favoured dissertation over discourse and dialogue over declarations. He did not speak to the general public but to federal and provincial politicians, business leaders, university presidents, editorialists and commissions of inquiry.

He took a leaf from the book of diplomatic protocol and in his first few months went to visit government Members of Parliament, leading lights of the Opposition parties and deputy ministers. He assessed their interest in reform, found some support, and encouraged them to set a good example. To parliamentarians, he sang the praises of a special committee that would study his annual reports and discuss the most important aspects of reform,[73] rather as the Public Accounts Committee looks at the Auditor General's report and discusses sound financial management. This idea was adopted in 1980 and the Joint Committee on Official Languages became a Standing Committee in 1984.

One other practice he began in his early days as Commissioner was to appear before all parliamentary and government committees and commissions whose work affected language reform in any way. Thus, during his seven-year term, he said his piece on national unity, constitutional reform, the Charter of Rights and Freedoms, financial management, personnel management and the merit principle, federal cultural policy, the effects of telecommunications on Canadian sovereignty and multiculturalism. Untiringly, he tried to create awareness of the basic principles of linguistic reform within the deliberations of these groups, even though he realized that they were not very receptive.

---

[71] AR 1977, p. 30.

[72] AR 1976, p. 12.

[73] AR 1977, p. 20.

As an experienced bureaucrat, Max Yalden was familiar with the claims made by minority groups and the problems they were having in getting education — of any quality — in their own language. When he visited the provincial capitals it was the first topic he mentioned to premiers and education ministers. He was pleading for the principles, of course, but often had a favour to ask or a suggestion to make on behalf of the provincial or regional minority group.

The condition of the linguistic minorities and of education in the minority official language became regular features of the annual reports.[74] The Commissioner shouldered the burden of their grievances, protested budget cuts that affected them, asked for more resources from the Secretary of State, the CBC/Radio-Canada and the National Film Board, and pleaded the minorities' case before departments of education and school boards. Justice, understanding and tolerance were his watchwords. He always spoke of "both our linguistic minorities" and "a workable symmetry of official-language rights."

In order to listen to minorities more effectively, he opened four regional offices (St. Boniface in 1978, Edmonton, Montreal and Sudbury in 1981) and increased the staff in the Moncton office opened by his predecessor. During his frequent travels through the provinces he always made a point of meeting the local minority groups.

Commissioner Yalden was always willing to take part in radio and television open-line shows or to talk to groups. But he knew that this was not the best way to reach his most crucial audience. In the fall of 1979, therefore, he launched a journal of information and opinion, *Language and Society*, which "encourages a reflective approach to language matters, both Canadian and international, while providing a forum for informed debate on the issues." He sought out "big name" authors: former members of the B and B Commission, demographers, sociologists, jurists. Their topics were almost always issues of particular resonance for Canada. The journal was intended to be a quarterly as of the fall of 1980 but, in fact, it only appeared two or three times a year until the fall of 1987, when it truly became quarterly.

Another technique used to reach decision makers was the colloquium. Having chosen two renowned co-chairs (Jean de Grandpré from Bell Canada Enterprises and the academic, Thomas H.B. Symons), he attracted about 50 business people, academics, journalists, politicians, and federal and provincial public servants to Peterborough in September 1982. He invited them to talk to each other on the theme, "The linguistic challenge of the '80s: Issues in bilingualism" and published the proceedings in *Language and Society* No. 10.

With this successful project behind him, he organized another colloquium in the spring of 1984, this time on the topic of "Official languages: a western perspective". The co-chairs were the former chancellor of the University of Alberta, Louis Desrochers, and the president of B.C. Resources Investment Corporation, Bruce Howe. There were 85 participants and these proceedings were also published, in *Language and Society* No. 14.

Another initiative illustrating his role as "promoter" was his attempt to create a Canadian language information network, a common data base on the teaching of the official languages. In 1981 the Commissioner and the Canadian Teachers' Federation invited five national associations to discuss the project.[75] Despite their enthusiasm and efforts, this initiative had only modest results. Nevertheless, it is likely that

[74] AR 1977, pp. 20-34; AR 1978, pp. 24-41; AR 1979, pp. 20-40; AR 1980, pp. 20-35; AR 1981, pp. 24-46; AR 1982, pp. 19-37; AR 1983, pp. 16-30.

[75] AR 1981, p. 39, and AR 1982, pp. 32-33.

nothing at all would have been done without the Commissioner's tenacity.

Finally, there is one major category of tools available to a "promoter": information products. They multiplied rapidly during the Yalden years.

When Commissioner Yalden took office, he was astonished by the costs involved in the "Oh! Canada" kits, which had to be covered by special allocations from Treasury Board each year. He feared criticism and therefore decided to publish, in his first annual report, a summary of the expenditures on the kit since 1974. But the popularity of the kit was such (two million were eventually distributed) that he soon decided to create a new edition, "Oh! Canada 2", as well as a game called "Explorations", which was intended to make teenagers more aware of the wide linguistic variations in the world. Both were launched in the fall of 1980. Over a million copies of the first and 550,000 of the second have been distributed. All three products were often distributed through the schools, with the co-operation of the provincial ministers of education, a remarkable occurrence in Canadian political history. We should mention that the excellent working relationship between the Office of the Commissioner and the Council of Ministers of Education, Canada, has endured since 1979. At first the only purpose was to distribute these information products but, later, advisory committees were formed to monitor the kits' pedagogical quality and review proposals for new products.

While the success of the kits and games is impressive, the array of other information products is equally admirable: brochures, leaflets, posters, kits, short films, slide shows and documentaries on video cassettes.[78] Some were closely related to the Act, the rights and responsibilities of individuals, and the role of the Commissioner, but many were directed at broader linguistic reform, beyond the letter of the Act.

The Third Seven Years

As the third Commissioner took office his impatience was already visible. In his first public speech he said that his predecessors' annual reports, audits and memoranda to parliamentary committees, excellent though they were, "no longer seem to cut much public ice." In his first article in *Language and Society* he noted that his predecessors had insisted on the need for provincial minorities to have access to educational, social and cultural services in their own language and that he intended to expand the Office's activities in this area.

The two major themes of his term were legislative and administrative renewal, favouring increased equality for both languages, taking full account of the asymmetrical situations of each language, but also, within the context of broader reform, the survival of the French-speaking minorities and respect for the English-speaking minority in Quebec. In addition to being an auditor and an ombudsman, he wanted to be the primary promoter of linguistic equality and planned his activities accordingly. His travels across the country continued, with the objective of maintaining contact with minority groups, federal public servants, provincial authorities, the educational field and the media in both languages.

The two previous Commissioners had asked repeatedly for amendments to the Act and Max Yalden had made specific requests to firm up and add details to the 1969 Act within the context of the federal administration. D'Iberville Fortier supported these requests but found them inadequate. For him, linguistic equality could not be achieved except through broader reforms. Thus, he asked that, in addition to focusing on the federal government, the Act should promote the equality of the official languages in other sectors of Canadian life. He

[78] The first listing appeared in AR 1979 and then in all subsequent ARs.

also wanted a new Act to recognize the need for continued harmonization of federal, provincial and other action to make the country's linguistic duality a reality and to protect the rights of official language minorities, even in the private and voluntary sectors.

With circumstances on his side (the new Conservative government was eager to make a good impression on Francophones), he won his case and the new Act was proclaimed in 1988, crowning his efforts. These efforts had included exhuming the findings and recommendations of the B and B Commission, nagging government and other Members of Parliament, commissioning studies and surveys on the issue, and giving his grand plan a featured role in his annual reports. Once the Act was expanded, he eagerly joined the Department of the Secretary of State and the Canadian Society of Association Executives in sponsoring a colloquium on the role of the private sector in the nation's linguistic life, on which the Commissioner had published a Special Report as a curtain-raiser in 1987.

The other panel in this diptych was the health of the French-speaking minorities and the health of education across the country, a subject on which Commissioner Fortier expended a lot of effort and a lot of ink.[77] In the spring of 1985 he created a Regional Operations Branch and later tried to reach each province, and thus each minority group, through the presence of at least one part-time local liaison officer. In October 1985 he organized a colloquium for the minorities, to point out that it was "time for solutions" and brought together a hundred participants to say their piece on this topic in Ottawa.

True to his nature, he did not miss any opportunity for expressing his opinions on political and legal developments that affected the lives of these communities. He usually did this through press releases or press conferences, but he also appeared as an intervenor in a number of cases affecting access to minority language education, in particular the 1989 Supreme Court hearing of the Mahé case from Alberta.

Finally, thanks in part to the support provided by the Office to the Conseil national des parents francophones, an important secretariat of this organization dedicated to applied research, the dissemination of documentation and the co-ordination of efforts was created in 1988 and now receives the indispensable federal grants.

Communications products were also given a hard shove by the third Commissioner. His first concern was to spread the good word. Thus, reprints from annual reports, *Language and Society* and the Commissioner's speeches were prepared, and all products were revised when the new Official Languages Act was passed.

In the fall of 1987 he changed the look and orientation of *Language and Society*, making it more varied and dynamic, and turned it into an organ of information about Canadian life. The *Language and Society* masthead reads: "for social and political commentators, political and administrative leaders, educators and leaders in voluntary organizations, the private sector and linguistic communities."

These gestures and activities were intended to promote linguistic equality across the nation. There have been three Commissioners with very different styles and personalities. Each one has had the audacity and courage to act as a catalyst for language reform in Canada.

[77] AR 1984, pp. 25-33 and 171-209; AR 1985, pp. 141-196; AR 1986, pp. 145-192; AR 1987, pp. 153-204; AR 1988, pp. 201-261.

Chapter 5
The Changing Structure of the Office

The Office of the Commissioner of Official Languages has changed shape many times since 1970, to adapt to the style and priorities of each Commissioner. Even the names for its various components have evolved. The reader should simply keep in mind the six functions the Office has gradually taken on over the years: finance and personnel, complaint investigation, audits, policy planning, communications products, and regional representation.

Like the federal Public Service, the Office has grown and changed considerably. Starting with a staff of 40 and a budget of a half-million dollars in early 1971, by 1989 it had 168 employees and expenditures of $12 million. The 1970 organization chart showed three Services (Complaints, Special Studies, and Personnel and Administration). Its 1989 counterpart has five Branches: Policy, Complaints and Audits, Regional Operations (five regional offices and eight part-time regional officers), Communications and Resource Management.

The Office is a hybrid and always has been. On one hand, the Commissioner is appointed by commission under the Great Seal after approval of the appointment by the Senate and the House of Commons.[78] The Commissioner is independent of the government and reports directly to Parliament, whose agent he is.[79] Only with regard to administrative matters is the Commissioner subject to the same controls as the federal administration; that is, under the rule of Treasury Board and the Public Service Commission. Both the 1969 and the 1988 Act give the Commissioner the salary of a judge of the Federal Court and the rank and powers of a deputy head of a department with authorization to recruit staff and engage the services of experts, but always subject to the government's usual regulations.[80]

This inconsistency — or contradiction — which comes from the principle of government responsibility in budgetary matters, was pointed out several times. In 1984 an agreement with Treasury Board allowed for a measure of administrative autonomy, but no useful solution was found. The 1988 Official Languages Act brought one concession: Section 54 provides an opportunity for the Governor in Council to exempt the Commissioner from any directives made under the Financial Administration Act.

In fact, the administrative subjection of the Commissioner has not caused any special difficulties so far. Requests from all three Commissioners have been well received, partly because, since 1970, the minister responsible has been the Prime Minister himself. Moreover, this system includes one significant element of compensation. The Commissioner and his staff enjoy the fringe benefits of the federal Public Service, including a pension plan, and this has made it easier to recruit staff for the Office and ensure their mobility.

The second most important position in the Office is that of Deputy Commissioner. This position is not described in the Act; in fact the legislation describes circumstances in which a temporary Commissioner would have to be appointed.[81] Nevertheless, as soon as he took up his duties, Commissioner Spicer began looking for a second-in-command and appointed a Director-General of Operations in June 1970. The next year the position was renamed Deputy Commissioner, a title which remains to this day.

---

[78] See Section 19 of the 1969 Act and 49 of the 1988 Act.

[79] See, for example, Sections 66, 67 and 69 of the 1988 Act.

[80] See Sections 20, 21 and 22 of the 1969 Act and 50, 51 and 52 of the 1988 Act.

[81] See Section 19(6) of the 1969 Act and 49(4) of the 1988 Act.

This position of Deputy Commissioner is not a figurehead position. On one hand, the Office is small enough that the Commissioner is not entirely divorced from administrative matters. On the other hand, all policy positions must be approved by the Commissioner himself, since only a limited number of responsibilities for interpreting the Act can be delegated. We might also add that the external visibility of Deputy Commissioners has been very limited. Nevertheless, having someone to understudy the Commissioner (especially in financial and administrative aspects, in audits, or with the Parliamentary Committee on Official Languages) has enabled each Commissioner to put more time and energy into the highest priority issues of the day.

The investigation of citizens' complaints, a matter of great importance in the Act, was the role of the Complaints Service between 1970 and 1981, and its only responsibility. Taking its cue from other ombudsmen of the day, this Service examined each complaint individually and tried to establish as consistent a body of precedents as possible. When it was merged with Special Studies in 1981 it had 25 staff members working in three sections.

When Commissioner Spicer created the Special Studies Service, he wanted to practise *preventive* medicine, using audits initiated by the Office (as authorized by the 1969 Act), rather than *curative* medicine, or complaints investigations. However, at least in institutions which had been the subject of numerous complaints, the auditors tended to practise both types of medicine. This mixing of styles and the Service's low productivity led to restructuring in 1979 and, two years later, the merger with Complaints. At the time of that change the Service had 30 staff members working in three divisions.

The Complaints and Audits Branch which was created in 1981 was much more than a simple joining of forces. Each officer was now responsible for a number of portfolios — a group of institutions to be monitored and with whom a dialogue would be maintained. In addition, the officers were expected to be adaptable, handling both audits and complaints. By combining the functions it was hoped that the officers would gain a better understanding of the organizations they were supervising from the viewpoint of both auditor and complaints officer. Thus it would be possible to relieve the monotony of simply examining complaints over and over, overcome the lack of co-operation within the Office's various components and reduce the amount of time spent on complaints, which the Commissioner of the day thought was far too large. This new Branch had two units, each with a Director and three division chiefs (one of these divisions acting as a common secretariat). This experiment in two-headed leadership in a Branch containing nearly half of all the Office's staff (63 of 133 in 1982) was not very successful. The third Commissioner put an end to it in 1985, by making a single Director (with an assistant director) responsible for the whole Branch.

In addition to the fact that these structural changes did not always provide the expected results in terms of productivity, the investigation of individual complaints continued to take up an enormous amount of time, scattering efforts and not producing revealing results. Thus, Commissioner Fortier decided to review the complaints procedure and in the spring of 1986 he set up a new process, reducing branch staff to 53. By 1988 the needs of the new Act and the increased volume of complaints had caused this number to grow to 59.

In 1974 Commissioner Spicer established a secretariat whose members — like special advisers — took care of correspondence, writing documents, strategic planning and co-ordination of the Office's activities, and — under the Commissioner's aegis — information products.

This secretariat, never more than a handful of officers, was dismantled when the second Commissioner arrived and replaced by two new Branches, Policy Analysis and Liaison, and Information.

"The Policy Analysis and Liaison Branch acts as the interpretive, co-ordinating, and outreach arm of the Office. It provides the Commissioner with analyses of public policies, judicial rulings and local events bearing on the Office or language matters."[82] It also supervised the regional offices in Moncton and St. Boniface.

Although there was little real connection between these two functions, the opening of three new regional offices in 1981 (Edmonton, Montreal and Sudbury) added greatly to the tasks of this liaison function. Soon after the third Commissioner arrived, a Regional Operations Branch was created (spring 1985). A Toronto office was established (December 1986) and, later, the Sudbury office was closed. In 1987 the Office began hiring part-time officers in provinces or regions where there was no office to receive complaints and to inform the Canadian public about its official languages rights.

The first Commissioner was an information specialist and he was very much aware that having citizens and public servants who were well informed about the Act was of great importance for language reform. In 1971 he began distributing three information products that would explain the role of the Commissioner and the Office and expressed regret that "a major failure of the authorities stands out as a deep and perilous information gap."[83] During his term he completed a dozen projects intended to compensate for the government's negligence in this area and perhaps to encourage it to do more.

The second Commissioner was very impressed with the success of the "Oh! Canada" kit (over two million copies were distributed to young Canadians); but, as an experienced administrator, he realized that the information programs — particularly the kit — had required annual budget supplements of $1 million. By setting up an Information Branch he hoped to rationalize everything, as he liked to say. But it didn't help! Between 1979 and 1983 he had to request $4.5 million in additional funding and hire dozens of temporary staff members. The unit had a staff of 16 until the third Commissioner increased it to 22, reduced the number of contract workers and rechristened it the Communications Branch. The budgets for the branch were fully integrated with that for the entire Office in 1983.

In a small government organization resource management is very important. On one hand, it must meet the same standards and obey the same regulations as larger and better endowed units; on the other hand, staff members expect to receive the same level of service as their colleagues in larger organizations. In the early years people spoke simply of the "administration". From 1978 on this consisted of a Personnel Service and a Financial and Administrative Service. Since 1984 these functions have been the responsibility of the Resource Management Branch, which manages 32 person-years. An additional eight person-years were used by the Commissioner's and Deputy Commissioner's offices, including their respective heads.

The Office's average annual rate of growth compares roughly with that of the government at large. For example, the average annual growth in total government spending in the five year period 1979-80 to 1984-85 was 14.1%. The average annual growth in the period since 1984-85 was 3.6%. The average annual growth in spending at the Office of the Commissioner

[82] AR 1984, p. 227.

[83] AR 1971-1972, p. 1. See also AR 1971-1972, p. 34.

of Official Languages during these time periods (current dollars) was 15.9% and 4.75%.

Appendix A gives a list of the senior managers in the Office of the Commissioner of Official Languages since 1970. Appendix B shows the figures for expenditures and person-years authorized for the Office; this will give the reader a better idea of the organization's growth than simply listing budgetary and staffing statistics.

APPENDIX A

List of Senior Managers, Office of the Commissioner of Official Languages

Deputy Commissioners

Jean-Marie Morin (his title was Director-General of Operations for the first year)	1970-1980
Gilles Lalande	1980-1986
Peter Rainboth	1986-

Directors of Complaints

Marcel Blais	1970-1975
Georges Tsaï	1975-1978
Robin Skuce	1978-1981

Directors of Special Studies

Lloyd Stanford	1970-1975
Redmond Chartrand	1975-1978
Maurice Héroux	1978-1981

Directors of Complaints and Audits
(two Branches)

Maurice Héroux, Director Complaints and Audits #1	1981-1985
Robin Skuce, Director Complaints and Audits #2	1981-1982
Patrick McDonald, Director Complaints and Audits #2	1982-1985

Directors of Complaints and Audits
(one Branch)

Maurice Héroux	1985-1986
Jean-Claude Nadon	1986-
Lyon Weidman Assistant Director	1985-1989
Michel Robichaud Assistant Director	1989-

Director of Policy Liaison and Analysis

Stuart Beaty	1978-1985

Directors of Policy

Stuart Beaty	1985-1987
Carmelita Boivin-Cole	1987-1988
Marc Thérien (acting)	1988-

Directors of Regional Operations

Patrick McDonald	1985-1989
Pierre de Blois	1989-

Directors of Communications
(Information, 1978-1984)

Christine Sirois	1978-1986
Patrick Gaudreau (acting)	1986
Anne-Marie Sylvestre	1986-1987
Emmanuelle Gattuso	1987-1988
Patrick Doyle	1988-1989
Pierre de Blois (acting)	1989-

Directors of Resource Management

Edgar Charron, Director, Administration	1970-1980
Pierre de Blois	
Chief of Personnel	1978-1983
Director, Resource Management	1983-1989
Catherine Bastedo-Boileau	1989-

APPENDIX B

Expenditures and Person-Years Utilized
1970-1971 to 1988-1989

Fiscal Year	Expenditures in current $ (000)	Expenditures in constant $ (000)*	Person-year utilization**
1970-1971	388	388	16
1971-1972	919	887	46
1972-1973	1,057	970	44
1973-1974	1,449	1,226	60
1974-1975	1,859	1,413	68
1975-1976	3,060	2,108	69
1976-1977	3,238	2,088	85
1977-1978	3,848	2,288	75
1978-1979	3,805	2,074	83
1979-1980	4,568	2,281	98
1980-1981	5,289	2,381	106
1981-1982	6,437	2,580	128
1982-1983	6,659	2,432	136
1983-1984	8,884	3,084	130
1984-1985	9,367	3,127	138
1985-1986	9,499	3,046	143
1986-1987	10,239	3,153	139
1987-1988	10,843	3,200	144
1988-1989	11,288	3,199	155

* Constant dollar expenditures given here are calculated by using 1970-71 as the base year, adjusted by changes in the Consumer Price Index. In constant dollars, the expenditure increased approximately 54% in the 10-year period 1978-79 to 1988-89, while it increased 3.7% in the five-year period 1983-84 to 1988-89.

** PYs listed are actual PYs used during the fiscal year. Authorized PYs for each fiscal year are documented in the annual expenditure plans for the Office of the Commissioner of Official Languages.

PY increases were authorized by Parliament. PY growth since 1980-81 is largely attributed to the opening of five regional offices (16 PYs) and conversion of existing contract positions to indeterminate positions (17 PYs). No additional funds were received for these converted positions. The remaining PYs were needed to meet the increased operational requirements of the Office. They were essentially influenced in the last two years by changes in the new Official Languages Act.

HISTORIQUE DU COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES

1970-1989

par

Maurice Héroux

Établi à l'intention du
Commissariat aux langues officielles
et de ceux qui s'intéressent au rôle et
à l'évolution de cet organisme.

Cette étude a été commanditée par le Commissariat aux langues officielles. Les opinions qu'elle contient sont celles de l'auteur et ne sauraient engager d'aucune façon le Commissariat.

L'auteur détient une maîtrise en histoire et publia, au début des années 50, quelques articles dans des revues d'histoire de l'époque. Il entreprit ensuite une longue carrière au service de l'État, dont une quinzaine d'années au service diplomatique. En 1970, il se joignit au Secrétariat d'État pour s'occuper des programmes de langues officielles et d'aide aux groupes minoritaires. De 1978 à 1986, il fit partie de l'état-major du Commissariat aux langues officielles, s'occupant plus particulièrement des vérifications et des plaintes.

Dans cette publication, les termes de genre masculin utilisés pour désigner des personnes englobent à la fois les femmes et les hommes.

Les personnes qui sont incapables de lire ou d'utiliser ce document en raison d'un handicap physique peuvent contacter le chef des publications et demander que le document soit transcrit sur un support plus accessible tel qu'une bande sonore, un imprimé en braille ou un document à gros caractères. Le Commissariat aux langues officielles fera tout son possible pour acquiescer à cette demande.

Also available in English

TABLE DES MATIÈRES

	Page
Avant-propos	v
PARTIE I	
Une institution à la poursuite de l'égalité linguistique	1
Chapitre 1	
Les prémisses et le premier septennat : 1963-1977	1
La Commission B.B.	1
La première *Loi sur les langues officielles*	2
Le premier septennat : 1970-1977	2
Chapitre 2	
Le deuxième septennat : 1977-1984	7
Chapitre 3	
Le troisième septennat : 1984-...	14
PARTIE II	
L'évolution des politiques et structures	22
Chapitre 1	
L'interprète de la Loi, au fil des ans	22
Des interprétations rapides et audacieuses	22
Le prix du bilinguisme	24
Les communautés minoritaires	25
Les antécédents de la Loi de 1988	26
La nouvelle *Loi sur les langues officielles*	27
Chapitre 2	
L'ombudsman linguistique	27
Chapitre 3	
Le vérificateur aux comptes linguistiques	31
Chapitre 4	
Le promoteur de l'égalité linguistique	36
Le premier septennat	36
Le rapport annuel	37
Le second septennat	38
Le troisième septennat	41
Chapitre 5	
L'évolution structurelle du Commissariat	42
Annexes	
A Liste chronologique des cadres supérieurs du Commissariat	47
B Volume des dépenses et nombre d'années-personnes utilisées : 1970-1971 à 1988-1989	49

AVANT-PROPOS

Une nouvelle *Loi sur les langues officielles* du Canada est entrée en vigueur en septembre 1988, le Commissariat aux langues officielles célèbre ses vingt ans en 1990 et, en toute probabilité, il accueillera le quatrième Commissaire en 1991. Ce sont là trois des raisons qui ont incité le commissaire Fortier à commanditer un historique de l'organisme, dans l'espoir de créer ainsi une mémoire institutionnelle. Une telle mémoire permettrait d'effectuer un retour aux sources ; de dresser le bilan des réussites et des échecs ; d'inventorier les forces vives et les faiblesses ; de colliger les particularités généalogiques et génétiques ; somme toute, pour l'organisme de prendre connaissance de lui-même et de transformer l'expérience du passé en un tremplin pour l'avenir.

C'est précisément l'objet des chapitres qui suivent. Réalisée à partir d'une méthodologie rigoureuse, cette étude n'a pas suffisamment de recul pour pouvoir se targuer de l'appareil critique habituel en cette matière. Déjà, la documentation est déficiente, les souvenirs des principaux acteurs s'estompent, mais surtout l'impact de l'institution sur l'évolution du pays ne saurait être mesuré d'aussi près. Néanmoins, l'exercice aura permis de recueillir le plus fidèlement possible les éléments disponibles.

D'aucuns en regretteront les lacunes. D'autres trouveront exagérée l'importance accordée à tel ou tel événement, à tel ou tel aspect. Qu'à cela ne tienne ! Cette étude se veut être un canevas auquel on pourra greffer commentaires, précisions, renseignements additionnels ; une mémoire collective ne vaut que dans la mesure où les membres de l'institution y participent. Évidemment, cet ouvrage n'engage que la responsabilité de l'auteur. Non moins évidemment, il s'est limité au rôle et à l'évolution de l'institution et n'a pas cherché à porter de jugements sur les mérites respectifs des nombreux intervenants à un titre ou à un autre dans le grand jeu de la réforme de notre régime linguistique.

Un mot sur la facture de cet historique. La première partie relate les événements marquants des trois septennats, chacun formant un chapitre séparé. La seconde partie examine différentes facettes de l'institution et permet des recoupements et des comparaisons qui auraient trop alourdi la partie chronologique. Dans son ensemble, cet historique repose essentiellement sur les rapports annuels des Commissaires successifs.

Pour ce qui est des références, nous avons choisi de ne citer que les textes déjà publics [rapports annuels, comparutions devant des comités parlementaires, communiqués de presse, revue *Langue et Société*] bien que nos recherches aient été grandement facilitées par la consultation des archives du Commissariat (malheureusement déjà fort incomplètes) et de dossiers personnels, recoupée par des conversations avec des témoins de l'époque.

Maurice Héroux

PARTIE I : UNE INSTITUTION À LA POURSUITE DE L'ÉGALITÉ LINGUISTIQUE

Chapitre 1
Les prémisses et le premier septennat : 1963-1977

La Commission B.B.

Sur la scène politique canadienne la maturation des grands projets exige généralement six ou sept années de patient labeur. L'adoption d'une politique linguistique nationale — et la création corollaire d'un Commissariat aux langues officielles — n'y a pas fait exception.

En juillet 1963, le gouvernement Pearson avait institué une « Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme » et lui avait demandé des recommandations quant aux mesures à prendre « pour que la Confédération canadienne se développe d'après le principe de l'égalité entre les deux peuples qui l'ont fondée, compte tenu de l'apport des autres groupes ethniques à l'enrichissement culturel du Canada... »

En février 1965, dans un rapport préliminaire, la Commission lance un cri d'alarme : « le Canada traverse actuellement, sans toujours en être conscient, la crise majeure de son histoire ». Or, cette observation venait renforcer les inquiétudes du gouvernement fédéral qui, depuis 1958 au moins, instituait ici et là des réformettes linguistiques qui n'avaient l'heur de satisfaire qui que ce soit, surtout pas au sein de l'administration fédérale. Aussi, au printemps 1966, le premier ministre Pearson faisait-il une déclaration de principe sur le bilinguisme dans la fonction publique[1], qui préfigurait des principes généraux et des modalités d'application qui perdurent aujourd'hui. Désormais, déclarait-il, les communications à l'intérieur de l'administration pourront se faire dans la langue de choix de l'auteur à condition que le public soit servi dans sa langue de prédilection. Dans cette foulée, il annonçait que des exigences linguistiques seraient rattachées à un certain nombre de postes, que des programmes de formation linguistique seraient mis en place, et qu'une prime en argent serait versée aux secrétaires, sténographes et dactylos utilisant les deux langues. La longue marche du choix de la « langue de travail » venait de commencer.

Pendant ce temps, la Commission d'enquête poursuivait son œuvre et publiait, entre 1967 et 1970, les six livres de son rapport final[2]. Grosso modo, le grand dessein proposé par la Commission comportait quatre volets : donner aux Canadiens la possibilité de traiter avec leur gouvernement en français ou en anglais, selon leur désir ; leur offrir des chances égales d'accès aux emplois gouvernementaux et l'occasion, dans la mesure du possible, de travailler dans la langue officielle de leur choix ; fortifier les minorités de langue française ; et, enfin, donner au pays et à ses principales institutions un visage de dualité linguistique.

À l'époque, les rebondissements linguistiques sont nombreux. L'Ontario se déclare prête à servir son public dans les deux langues partout où cela est possible. Le Nouveau-Brunswick adopte une *Loi sur les langues officielles*. Au Québec, la Commission Gendron enquête sur la condition du français alors que l'Assemblée

---

[1] « Journal des débats de la Chambre des communes », 6 avril 1966, pp. 3915-3917.

[2] En fait, la Commission ne fut dissoute qu'en mars 1971 mais sa dernière année fut occupée à publier un certain nombre de travaux de recherche.

nationale adopte la loi 63 pour promouvoir ladite langue. Hors du Québec, l'enseignement en langue française gagne des points.

La première Loi sur les langues officielles

C'est à l'été 1969 que le Parlement fédéral adopte sa *Loi sur les langues officielles*[3]. Pour l'essentiel, cette loi reprend les recommandations de la Commission royale d'enquête, sauf celles touchant la langue de travail. Sa pierre angulaire était l'article 2 dont il faut garder le libellé en mémoire si l'on veut bien saisir l'histoire du Commissariat : « L'anglais et le français sont les langues officielles du Canada pour tout ce qui relève du Parlement et du Gouvernement du Canada ; elles ont un statut, des droits et des privilèges égaux quant à leur emploi dans toutes les institutions du Parlement et du Gouvernement du Canada. »

Pour expliciter et mettre en œuvre ce grand principe, le législateur prescrivait un certain nombre de corollaires touchant les actes statutaires et autres (articles 3 à 7), l'interprétation des versions des textes législatifs (article 8) et les devoirs des institutions fédérales (articles 9 à 11), prévoyait la création de districts bilingues où les services fédéraux seraient d'office offerts dans les deux langues (articles 12 à 18) ; instituait un poste de commissaire aux langues officielles et en énumérait les attributions et les pouvoirs (articles 19 à 34).

Cette loi fut adoptée avec l'appui de tous les partis politiques fédéraux mais, déjà, l'abstention relativement discrète de 17 députés préfigurait les difficultés auxquelles l'application de la Loi allait se heurter au fil des ans, soit à travers le pays, soit au sein même des organismes fédéraux.

Le premier septennat : 1970-1977

Le premier Commissaire entre en fonction le 1er avril 1970. Il s'agissait d'un anglophone torontois, relativement jeune (36 ans), un peu touche-à-tout (professeur, éditorialiste, commentateur radiophonique), rompu à la langue de Molière et féru du Québec francophone et de la culture française. Keith Spicer possédait une personnalité certes frondeuse mais engageante et dynamique qui allait lui permettre de jouer un rôle de novateur et de relever les défis que posait la création d'une institution aussi hybride que ce Commissariat aux langues officielles[4].

D'entrée de jeu, il s'affaire au recrutement et à l'intendance, mais surtout il réfléchit et cherche à définir son rôle ainsi que la portée de la Loi. Sa première année en exercice sera pauvre en réalisations pratiques, mais remarquable par la netteté des positions prises et par l'impulsion qui est donnée aux deux grandes tentacules que vont devenir la direction des Plaintes et celle des Vérifications linguistiques. Mais n'anticipons point.

Spicer définit ainsi son optique[5]. À une époque de grands débats constitutionnels et de remise en cause de l'unité même du pays, il explique que son Bureau « ne sert pas de véhicule à une option constitutionnelle particulière » mais « cherche uniquement à considérer la justice dans le bilinguisme d'État comme un idéal de dignité humaine ». Il entend, dit-il, adopter un point de vue réaliste sur le rôle du Québec, puisque « la vitalité du français partout au

---

[3] S.C. 1968-1969, C. 54. Sanctionnée le 9 juillet 1969, elle entre en vigueur soixante jours plus tard, soit le 7 septembre 1969.

[4] De 1970 à 1985, l'organisme rassemblé autour du Commissaire avait pour nom « Bureau du Commissaire aux langues officielles ». Le troisième Commissaire, premier occupant francophone, décida au début de 1985 d'adopter le terme « Commissariat », et cette préférence fut entérinée dans la *Loi sur les langues officielles* de 1988. Pour les besoins de rédaction, et surtout d'exactitude des citations, nous utiliserons dans ce volume tantôt un terme tantôt l'autre.

[5] Voir RA 1970-1971 : 3-7. Les notes de renvoi ou de référence utilisent le sigle RA pour signifier Rapport annuel avec l'année civile appropriée.

Canada reposera sur le dynamisme, voire la saine prédominance, du français dans ce seul territoire où les francophones forment la majorité et possèdent des institutions qui reflètent cette réalité »[6]. Enfin, il n'entend exercer les pouvoirs cœrcitifs que lui ménage la Loi qu'en tout dernier ressort, préférant « une diplomatie détendue ».

Ceci dit, il fait preuve de beaucoup de hardiesse (à l'époque, d'aucuns parlaient de témérité) en définissant son mandat ainsi que les paramètres qu'il entendait... respecter, ou dans certains cas ignorer[7].

D'abord, il claironne que l'article 2 de la Loi n'est pas « un préambule à caractère rituel, un simple exposé de bonnes intentions » mais qu'il a pleine force de loi et, en fait, que les autres articles ne font qu'en expliciter certains aspects. (Notons en passant que cette interprétation ne sera sérieusement infirmée que sept ans plus tard par un jugement de Cour qui, heureusement, n'aura pas d'effet d'entraînement).

À partir de cette première exégèse, le Commissaire estime que l'égalité des deux langues (i.e. statut, droits et privilèges) doit être manifeste aux agents de l'État et qu'ils ont donc le choix de leur langue de travail.

Enfin, il estime que la Loi lui fait obligation « de chercher activement à déceler toute infraction à la Loi, et d'en prévenir la répétition ». C'est le fondement de la fonction de « vérificateur aux comptes » en matière linguistique qui, espère-t-il, servira de médecine préventive en formulant, au bénéfice des organismes fédéraux, des recommandations pour leur permettre de se conformer aux exigences de la Loi. L'unité administrative qui prodiguera cette médecine préventive répondra au nom de « Service des études spéciales »[8].

Par ailleurs, il ne dit mot des questions de recrutement et de promotion au sein de l'appareil fédéral au sujet desquelles la Commission d'enquête avait formulé 41 recommandations (livre III a), ni non plus du bilinguisme de la Capitale fédérale auquel la Commission avait consacré 17 recommandations (livre VI).

D'instinct, et fort de son expérience de jeunesse qui lui avait permis de séjourner en France comme « étudiant au pair », puis comme boursier, il prêche des échanges de jeunes entre provinces[9] et propose un « corps interprovincial de coopérants linguistiques » qui viendrait appuyer les efforts des professeurs dans l'enseignement de la langue seconde[10]. Il s'intéressera tout au cours de son mandat au volet de l'information qu'il juge capital.

Cette cogitation bénéfique avait été possible parce que la dotation des postes du Commissariat connaissait le pas de tortue habituel et que les Canadiens ne s'adressaient à ce nouvel ombudsman qu'en tout petit nombre (au plus, deux plaintes recevables par semaine !). Néanmoins, un an plus tard, en avril 1971, le Commissariat comptait 41 personnes dont un directeur général, par la suite désigné sous-commissaire (entré en fonction le 29 juin 1970), et deux directeurs de Service (entrés en fonction début novembre 1970). Les plaintes reçues, même si elles n'étaient pas nombreuses, avaient permis au Commissaire d'établir une jurisprudence utile (qui est analysée au chapitre 2 de la Partie II de cet historique) et de lancer 11 vérifications qui mettaient l'accent sur l'affichage et la signalisation ainsi que le service au comptoir. Désormais, le Commissaire avait pignon sur rue.

---

[6] Il faudra attendre le jugement de la Cour suprême dans les affaires Singer et La Chaussure Brown's en 1988 pour que soit consacrée cette notion prémonitoire de la « nette prédominance » du français au Québec.

[7] RA 1970-1971 : 2-3.

[8] RA 1970-1971 : 10-11.

[9] RA 1970-1971 : 97.

[10] RA 1970-1971 : 98.

L'année 1971 est relativement calme au Commissariat, à deux exceptions près.

Au cours du déroulement du recensement décennal de 1971, le Commissaire reçoit 63 plaintes concernant les aspects linguistiques des méthodes de recensement. Recoupements faits, il estime que l'affaire touche près de 60 000 ménages, « ce qui représente un nombre évidemment bien supérieur d'individus dont les droits linguistiques ont été violés d'une manière ou d'une autre » [11].

Bien que le statisticien en chef et son ministre tuteur aient pleinement et rapidement collaboré à l'examen de ces plaintes (en particulier, en informant le public que ceux qui n'avaient pas rempli le questionnaire du recensement parce qu'il n'était pas dans la langue de leur choix n'auraient pas à craindre de représailles judiciaires), le Commissaire décida de montrer ses « dents » en invoquant le paragraphe 33(1) de la Loi. Celui-ci l'autorisait à préparer un *rapport spécial* pour le Gouverneur en conseil et le Parlement « si aucune mesure lui paraissant suffisante et appropriée n'est prise dans un délai raisonnable ». Ce rapport, qui porte la date du 21 juin 1971, provoqua des changements importants dans l'organisation et le déroulement des recensements ultérieurs[12]. Mais la mauvaise réception qui lui fut faite par le public sauf chez les francophones eut pour effet de mettre en veilleuse cet article de la Loi et il faudra attendre la fin de 1986 avant qu'un Commissaire n'ose présenter un autre rapport spécial.

Le deuxième événement marquant du firmament linguistique de 1971 fut la parution en mai du rapport du premier Conseil consultatif des districts bilingues, présidé par Roger Duhamel. Aux termes de son mandat, il devait conseiller le gouvernement sur la délimitation de ces districts où il incomberait aux institutions fédérales, moyennant certaines limitations, d'offrir leurs services dans les deux langues. En raison des réactions extrêmement diverses, voire parfois hostiles, de l'opinion publique au Québec et ailleurs à l'endroit de ce rapport, le gouvernement n'y donne pas suite. Il crée en juin 1972 comme l'exige la Loi un deuxième Conseil (qui pourra utiliser les données du recensement de 1971 plutôt que des statistiques de 1961 dont avait dû se contenter le premier Conseil). Ce report ne plaît ni aux inconditionnels du bilinguisme, ni à ses adversaires. Le Commissaire, pour sa part, analyse longuement cette question dans son deuxième rapport annuel[13]. Il suppute le pour et le contre de ces districts et conclut que leur établissement est peut-être inutile puisqu'il est loisible au Commissaire « pour défendre les droits linguistiques presque partout au Canada », d'interpréter de façon constructive les critères de « demande importante » et de « possible » énoncés au paragraphe 9(2) de la Loi. Ce jugement est intéressant parce qu'il illustre bien l'état d'esprit du premier Commissaire : sûr de ses moyens, confiant dans l'avenir, persuadé que la fonction publique emboîtera le pas pour tenir les promesses contenues dans la Loi.

Pendant ce temps, le personnel du Commissariat continue à se faire les dents. Quelque 45 personnes en place, une soixantaine de plaintes par mois, une douzaine de vérifications linguistiques par année. On innove continuellement puisqu'il faut étayer une jurisprudence plus copieuse, roder les méthodes de vérification, mais surtout apprendre à convaincre les esprits du bien-fondé et de l'importance de la réforme du régime linguistique.

En effet, selon ses bonnes vieilles habitudes, la bureaucratie se fait tirer l'oreille, invente procédures et contrôles qui alourdissent la machine, bref maintient son pas de tortue. Le Conseil du

[11] RA 1971-1972 : 283.

[12] La version officielle de l'affaire apparaît dans RA 1971-1972 : 283-284.

[13] RA 1971-1972 : 31-40.

Trésor, quelque peu inquiet, commandite une série d'études sur l'état de la question. À 12 jours des élections fédérales de 1972, *Le Devoir*, qui a mis la main sur ces études supposément confidentielles, titre à grande manchette : « Les programmes de bilinguisme sont inefficaces et insuffisants », en reproduit de larges extraits et invite le Commissaire à étudier cette situation qui pourrait « conduire à un échec radical de toute la politique de bilinguisme du gouvernement fédéral ». En fait, plusieurs des chercheurs du Groupe d'étude Coulombe (du nom de son président) étaient peu familiers avec le fonctionnarisme, et leurs propos apparurent par trop alarmistes aux initiés. Au Commissariat, ce branle-bas eut pour effet principal d'accentuer l'examen systématique des organismes centraux dont le rythme de la réforme dépendait.

La Loi de 1969 ne faisait aucune mention du libre choix de la langue de travail ou de la pleine participation dans les organismes fédéraux des collectivités anglophone et francophone. La résolution parlementaire du 6 juin 1973 va rectifier ces omissions et légitimer un certain nombre de pratiques et d'exigences en matière de gestion de personnel dans la fonction publique. Le Commissaire accueille bien cette nouvelle étape de mise en place du programme mais, farouche gardien de la réforme, tient à rassurer tout le monde que la Loi elle-même n'a pas été changée et qu'il ne s'agit que « d'une définition plus précise de l'application des principes de la Loi »[14]. L'adoption de cette résolution donne lieu à une série de directives du Conseil du Trésor et de la Commission de la fonction publique portant sur la langue de travail et la pleine participation. Elles définissent les régions bilingues pour la langue de travail, les modalités d'identification des postes bilingues, les conditions de dotation de ces postes et les paramètres de la formation linguistique. Les fondements du régime de langue de travail, comme nous le connaissons encore aujourd'hui, sont posés.

Dans la fonction publique, un programme d'unités de langue française (ULF) avait été mis en place à la fin de 1971. Il s'agissait de groupes ou groupuscules au sein desquels les fonctionnaires accompliraient leur besogne en français. Le Commissaire avait accueilli cette innovation de façon très prudente en se demandant s'il s'agissait là de « ghettos ou [de] pépinières ?[15] » En fait, on s'aperçut à la longue qu'elles constituaient une tautologie, leur désignation ayant été fonction de l'utilisation préalable de la langue et non vice-versa. Rebaptisées « unités travaillant en français » (UTF), revues, corrigées, et augmentées en 1975, elles ne purent calmer les inquiétudes du Commissaire. Les progrès de la langue de travail étaient lents, peu d'anglophones joignaient le monde des ULF et des UTF, et — comble de misère — 40 p. 100 des anglophones qui avaient reçu une formation linguistique aux frais du gouvernement n'utilisaient à peu près jamais la langue ainsi apprise[16]. Le Commissariat va donc étudier la question de l'utilisation de la langue seconde alors que le gouvernement, de son côté, va examiner son programme de formation linguistique (groupe d'étude Bibeau). Les deux concluront[17] à une évolution très lente de la condition du français à titre de langue de travail et formuleront de très sages conseils, sans grand espoir de les voir mis en œuvre.

C'est à peu près à partir de ce moment-là, c'est-à-dire l'année 1975, qu'une certaine lassitude commence à se faire sentir au Commissariat. De temps à autre, on laisse tomber un grognement de dépit (« il semble le plus souvent que la Loi n'ait jamais existé »[18]) ; on n'arrive pas à s'enthousiasmer pour les districts bilingues, en dépit du rapport fort honnête du deuxième

[14] RA 1972-1973 : 23-30.

[15] RA 1971-1972 : 26.

[16] RA 1973-1974 : 11.

[17] RA 1975 : 5-12 et 15-20.

[18] RA 1975 : 51.

Conseil consultatif[19] ; on observe médusé une administration qui doit confier à un comité de sous-ministres le soin de relancer les programmes linguistiques ; on déplore le peu d'efforts déployés par le gouvernement à expliquer aux Canadiens le pourquoi et le comment de la réforme. Par surcroît, des contrôleurs de la circulation aérienne au Québec désirant utiliser le français pour communiquer avec des pilotes francophones vont se buter à une tradition déjà bien implantée et aux préjugés habituels en la matière, et la médiation du Commissaire ne va pas empêcher la crise du français dans l'air l'année suivante[20].

Le Commissaire se sent partagé « entre un espoir bien fragile peut-être et un désespoir tempéré par un stoïcisme bon enfant »[21]. Le Commissariat compte maintenant quelque 70 employés, le budget dépasse les trois millions et sa panoplie de jeux, d'affiches et de matériel audio-visuel visant à expliquer et à promouvoir la réforme connaît des succès certains (voir le chapitre 5 pour plus de détails). Mais Spicer, réfléchissant aux embûches que rencontre la réforme, se convainc petit à petit que seul l'apprentissage des langues par les jeunes pourra garantir un avenir linguistique meilleur. Son propos[22] est d'extirper les vieux préjugés et de mettre un terme à l'incompréhension entre les cultures que permettrait un dialogue sans intermédiaires entre les jeunes. C'est d'ailleurs grâce à lui que l'association nationale « Canadian Parents for French » verra le jour en 1977. Enfin, dans son testament de Commissaire, il parlera de « l'option Jeunesse » et suggérera qu'une partie des fonds consacrés à la formation linguistique des fonctionnaires soit affectée à cette option.

Quoi qu'il en soit, lassitude ou pas, le Commissaire a une « crise de l'air » sur les bras. En fait, au début, craignant de s'enliser dans les aspects techniques et les impératifs sécuritaires, il avait tout simplement offert sa médiation. Début 1976, le feu est aux poudres — menaces de grève, injonctions, négociations intensives, dispositions exceptionnelles, démission d'un ministre fédéral, actions en justice, bref une année chaude et un dossier auquel le Commissariat était mêlé de près mais qu'il devait manier avec des pincettes en ne se tenant pas au milieu de l'arène. À moindre degré, il en ira de même pour la question de la langue de travail à la base d'entretien d'Air Canada à Dorval. Les deux dossiers vont mettre des années à se régler et bien que le Commissaire y ait mis son grain de sel, il ne sera pas le principal artisan des solutions[23].

Le septennat réglementaire de Spicer touchait à sa fin et son *Rapport annuel 1976*, déposé en mars 1977, sera son dernier. Sereinement, il dresse le bilan des sept années écoulées et rédige son testament commissarial. Il formule un diagnostic très optimiste, répétant qu'en dépit de sa lenteur, le rythme de la réforme est régulier et qu'elle tend de façon plus marquée vers l'irréversible[24]. Il fera état des progrès marqués sous les trois facettes de service dans la langue du client, du libre choix de la langue de travail des fonctionnaires et d'une juste part des emplois fédéraux obtenus par les francophones. À l'extérieur de l'administration, il citera la résurgence des collectivités francophones hors du Québec, l'expansion du réseau français de Radio-Canada d'un océan à l'autre, et le succès enregistré par les programmes d'enseignement de la langue seconde et par la

[19] RA 1975 : 20-24.

[20] Les avatars du début de cette crise sont expliqués en RA 1975 : 161-169. Pour plus de renseignements, voir : Sanford F. Boris, *Le français dans les airs : le conflit du bilinguisme dans le contrôle de la circulation aérienne au Canada*, Chenetière et Stanké, 1983, 306 pages.

[21] RA 1975 : xvi.

[22] Voir, par exemple, RA 1973-1974 : 32-42 ; RA 1975 : 30-48 ; et RA 1976 : 19-28.

[23] Les péripéties de ces crises sont explicitées en RA 1976 : 137-140 et RA 1977 : 125-127

[24] RA 1976 : xiv.

scolarisation en français des minorités francophones[35]. Assez curieusement, l'arrivée au pouvoir et la présence à Québec d'un parti indépendantiste ne font l'objet que de deux mentions extrêmement discrètes.

Son testament comporte trois parties. Il demande au fédéral de mousser le dialogue avec le Québec et de démontrer un engagement profond à l'endroit des francophones hors du Québec ; il suggère au Parlement de modifier la *Loi sur les langues officielles*, principalement parce qu'un jugement de la Cour fédérale a donné en janvier 1977 une interprétation trop restrictive à l'article 2 de la Loi ; et, enfin, il formule des suggestions pour promouvoir l'option Jeunesse[36].

Dresser le bilan de ce premier septennat n'est pas chose facile. Le Commissariat est un organisme assez unique en son genre, dont les modes de fonctionnement et l'optique reflètent la personnalité du Commissaire en place ; il ne peut donc être jugé de la même façon que la majorité des autres organismes gouvernementaux. D'autre part, les turbulences politiques et sociales de l'époque s'étant estompées, la raison d'être de certains agissements ou jugements nous paraît aujourd'hui nébuleuse. Néanmoins, le septennat Spicer demeure remarquable par l'audace et les assises solides des interprétations de la Loi des premières années ; par le ton badin et le maquignonnage de bon aloi avec lesquels il traita les intraitables ; par la haute tenue littéraire dans une langue comme dans l'autre des textes émanant du Bureau du Commissaire ; par le lancement des vérifications linguistiques, cette médecine préventive qui fait à ce jour l'envie de tous les ombudsmen ; et, finalement, par les initiatives heureuses qu'il prit en matière de promotion et de publicité. Par ailleurs, il n'a pas su se ménager la collaboration des fonctionnaires en partie à cause de son attitude quelque peu dédaigneuse ; il a mal lancé ce rapport spécial de 1971 sur le recensement et hypothéqué ainsi un outil qui aurait pu s'avérer fort utile par la suite. S'étant chargé personnellement des communications et des relations avec les médias, il n'a laissé à son départ aucune infrastructure sérieuse dans le domaine de l'information. Mais il laisse un héritage de taille : un Commissariat d'environ 85 personnes, un budget de près de quatre millions de dollars, une réputation personnelle à travers le pays qui ouvre les portes à son successeur, un souffle puissant.

Chapitre 2
Le deuxième septennat : 1977-1984

Le deuxième Commissaire est lui aussi un Torontois anglophone qui, grâce à ses séjours en France, se sent à l'aise en français. Maxwell Yalden connaît bien les us et coutumes de la fonction publique fédérale puisqu'il y œuvre depuis 1956. Sous-ministre des Communications depuis 1973, il tutoie (si tant est que l'on puisse tutoyer en anglais) ses collègues mandarins. Opiniâtre et coriace, il a beaucoup appris en négociant avec les Soviétiques durant sa carrière diplomatique et avec les provinces canadiennes en qualité de Sous-secrétaire d'État adjoint responsable des programmes de bilinguisme au début des années 1970.

Yalden devient Commissaire en pleine période d'effervescence sociale et politique. C'est le débat, certains disent la crise, de l'unité nationale ; le fédéral estime qu'il y a crise et met à pied d'œuvre un groupe de travail prestigieux (la Commission Pépin-Robarts), une espèce de mini-Commission royale d'enquête. Les rebondissements sont nombreux, et plusieurs touchent à la question linguistique.

[35] RA 1976 : xiv-xvi.

[36] RA 1976 : 11-28.

Le fédéral se penche sur les ramifications politiques de la question dans son manifeste de juin 1977, « Un choix national », portant sur sa politique des langues officielles. À l'automne, il révise la gestion de son programme de bilinguisme dans la fonction publique, abandonne le concept des districts bilingues et annonce son intention de modifier la *Loi sur les langues officielles*. Les minorités francophones, dans un regain de vie, revendiquent continûment et gagnent des points surtout dans les domaines de l'éducation et du judiciaire ; regroupées dans une Fédération des francophones hors Québec, elles assiègent le gouvernement fédéral. Pour leur part, les Anglo-Québécois, toujours sidérés par l'arrivée au pouvoir de René Lévesque, voient leurs appréhensions confirmées par l'adoption d'une *Charte de la langue française* faisant du français la langue officielle du Québec. Les violentes controverses des relations langues-aviation se sont quelque peu estompées mais les questions de fond sont loin d'être résolues. Ainsi, on se demande toujours où, quand et comment les communications air-sol pourront se dérouler en langue française ; dans quelles conditions les mécaniciens francophones d'Air Canada pourront travailler dans leur langue ; si le groupe de contrôleurs aériens de langue française pourra recevoir une accréditation distincte du syndicat canadien aux fins de négociations collectives.

Pour suivre ces développements, les analyser, et au besoin intervenir, le Commissaire a besoin d'aide. Or, un interrègne de quelques mois, démoralisant, a provoqué des départs au Commissariat. Il ne reste en place que deux cadres supérieurs, une direction des Plaintes encore assez bien garnie mais une direction des Études spéciales et un Secrétariat complètement décimés : en 1977 on a traité près de 100 plaintes par mois, mais seulement deux vérifications linguistiques ont été achevées. Yalden abolit le Secrétariat général, crée deux nouvelles directions (Analyse des politiques et Liaison, et Information) et renforce l'unité qui s'occupait de la gestion des ressources. Au cours de sa première année, il attire trois cadres supérieurs et plusieurs cadres moyens.

Sa deuxième priorité (ou était-ce sa première ?) était d'annoncer ses couleurs. Le *Rapport annuel 1977*, publié en mars 1978, lui en donne l'occasion. Le choix des thèmes, l'approche et l'ordonnance du rapport donnent le ton de son septennat, reflétant d'ailleurs ses antécédents professionnels.

Sachant que l'on peut toujours soupçonner un haut fonctionnaire d'être à la solde du gouvernement, il déclare d'emblée dans son avant-propos qu'il entend « maintenir l'indépendance traditionnelle du Bureau » et qu'il continuera comme son prédécesseur à donner à son mandat l'interprétation la plus large possible[37].

Pragmatique, il affirme que la *Loi sur les langues officielles* doit reposer sur le bon sens et le réalisme et postule que tous les services fédéraux ne sauraient être offerts dans les deux langues dans tous les établissements de l'État « à Red Deer ou à Rimouski ». C'est alors qu'il lance la notion de consultation ou de concertation avec les usagers, c'est-à-dire avec les groupes minoritaires eux-mêmes, pour déterminer le type de service à offrir, dans quelle mesure et comment il sera dispensé[38]. Il aborde également le problème du manque d'information transmise aux francophones parce que les entités fédérales négligent les hebdomadaires de langue française, voire le quotidien *L'Évangéline* de Moncton[39].

Il accueille favorablement l'annonce d'une révision de la Loi et propose la création d'un comité spécial ou permanent du Parlement qui examinerait les rapports annuels du Commissaire et

[37] RA 1977 : xiii.

[38] RA 1977 : 9.

[39] RA 1977 : 47-48.

discuterait des questions relatives à la politique linguistique[30].

Mettant à profit ses propres observations de fonctionnaire, il formule nombre de considérations sur la langue de travail[31] et sur les pratiques administratives courantes[32]. Enfin, il consacre un chapitre entier à une revue de l'année sur la place des deux langues dans l'enseignement[33].

Au plan national, l'année 1978 en est une de chassés-croisés sur plusieurs thèmes : le contenu d'une nouvelle Constitution pour le pays, les multiples débats sur les droits linguistiques, l'expansion de l'enseignement en langue minoritaire, la nature et le volume de l'aide à apporter aux groupes minoritaires, l'insertion des questions linguistiques dans le fonctionnement de l'administration fédérale. Le Commissaire profite de toutes les tribunes qui lui sont offertes pour exposer ses points de vue sur ces questions. Ainsi, auprès du Comité parlementaire spécial des deux Chambres sur la Constitution et auprès de la Commission de l'unité canadienne (Pépin-Robarts)[34], il plaide pour des droits linguistiques aussi larges que possible, soustraits aux caprices gouvernementaux, et embrassant tous les aspects de la vie individuelle et collective des minorités, qu'il s'agisse d'enseignement, de services gouvernementaux ou d'administration de la justice. Il répercute ainsi les cris de cœur lancés par la Fédération des francophones hors Québec dans *Les héritiers de Lord Durham* (publié au printemps 1977) et dans *Deux poids, deux mesures* (publié en mai 1978). Auprès de la Commission Lambert sur la gestion financière, auprès du Comité D'Avignon sur la gestion du personnel, auprès des hauts fonctionnaires dont il fait la tournée, il répète inlassablement le même message. Les exigences en matière de langues officielles doivent être intégrées au processus de gestion au même titre que n'importe quelle autre exigence d'une saine gestion ; le succès du programme sera fonction de l'enseignement et de l'exemple personnel des cadres supérieurs ; et les sous-chefs étant les premiers responsables de la mise en œuvre de la Loi doivent en être tenus imputables. Les messages ne passent pas toujours la rampe, mais ils ne peuvent être complètement ignorés, soit à cause des antécédents du prédicateur, soit parce qu'ils font écho à des revendications déjà étalées sur la place publique.

Au Commissariat, l'année 1978 en est une de transition. Le recrutement bat son plein, mais on ne terminera que cinq vérifications linguistiques. Aussi le Commissaire a-t-il peu à offrir en pâture aux lecteurs de son rapport annuel. Dans la section sur la machine fédérale[35], il traitera du faible contrôle de la qualité des textes ; des abus de traduction ; des publications scientifiques en anglais seulement ; du faible recrutement de scientifiques francophones ; des difficultés linguistiques entourant les contrats de service et la sous-traitance ; de l'incidence des conventions collectives sur la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles* ; et, enfin, de la responsabilité ou du manque de responsabilité des gestionnaires à l'endroit du programme des langues. Cette section contient en germe plusieurs des thèmes favoris de son septennat.

Au plan administratif, il prend deux décisions d'importance, toutes deux marquant une continuité avec le passé. Sous le mandat Spicer, un bureau avait été ouvert à Moncton (début 1977). Au début de l'été 1978, Yalden recrute

---

[30] RA 1977 : 21-22.

[31] RA 1977 : 11-15.

[32] RA 1977 : 15-21 et 39-49.

[33] RA 1977 : 30-38.

[34] Pour les propos tenus au Comité mixte, voir RA 1978 : 7-8 ; pour ceux tenus à la Commission Pépin-Robarts, il a fallu nous en remettre à nos propres souvenirs.

[35] RA 1978 : 53-66.

un Franco-Manitobain, sous-ministre au gouvernement du Manitoba, pour installer à Winnipeg une deuxième antenne régionale, cette fois pour l'Ouest du pays.

Une autre initiative spicérienne avait donné de bons résultats. La trousse-aventure « Oh ! Canada » réussissait, semble-t-il, à stimuler l'intérêt des jeunes à l'égard de leur langue seconde et deux millions d'exemplaires avaient été distribués depuis 1975. Aussi décide-t-on non seulement de poursuivre les réimpressions de ce jeu, mais également de préparer une autre trousse, cette fois à l'intention des adolescents.

Ce n'est véritablement qu'en 1979 que le nouveau Commissaire atteint sa vitesse de croisière, pouvant orchestrer ses interventions, choisir thèmes et cibles, faire face aux défis imprévus. Son personnel atteint maintenant la centaine, son budget dépasse les quatre millions et demi. Grâce à un renouvellement méthodologique, ses troupes sont en mesure de réaliser dix-huit études spéciales cette année-là ; grâce à la Bibliothèque du Parlement, les rapports de vérifications linguistiques deviennent accessibles au grand public par le truchement du prêt inter-bibliothèques[36]. À l'occasion du dixième anniversaire de la Loi, il lance une revue d'information et d'opinion, *Langue et Société*. Sa direction de l'information peaufine la trousse *Explorations* pour les adolescents, commandite un court-métrage et un ruban magnétoscopique à l'Office national du film, distribue quelque 200 000 brochures ou dépliants.

Au moment d'aborder la deuxième décennie du bilinguisme, le Commissaire est confiant ; c'est du moins le message qu'il livre dans son *Rapport annuel 1979*. Il est vrai que les discussions constitutionnelles traînent en longueur et que le Québec se passionne déjà pour le grand référendum. Mais la campagne électorale fédérale a été relativement sereine en ce qui touche aux questions linguistiques et le nouveau gouvernement, issu d'un parti qui traditionnellement s'accommodait mal du fait français, embrasse les principes de la réforme du régime linguistique dès son arrivée au pouvoir.

À deux reprises, les parlementaires ont failli se doter d'un Comité des langues officielles ; seules les syncopes de la vie parlementaire les en ont empêchés. Les aiguilleurs du ciel sont en passe d'accepter le contrôle bilingue au-dessus du Québec. La Cour suprême a clairement indiqué que les droits linguistiques enchâssés dans la Constitution du Canada ne peuvent en droit être abrogés unilatéralement[37]. Les progrès dans le domaine de l'éducation, qu'il s'agisse de langue minoritaire ou de langue seconde, sont constants.

Il est vrai que le Commissaire suppute les retombées possibles des coupures budgétaires et des velléités de décentralisation et de « privatisation » du gouvernement ; qu'il lorgne les interminables causes judiciaires au sujet du français comme langue de travail chez le transporteur national Air Canada ; et qu'il déplore les querelles et les méprises qui parsèment encore le cheminement vers un régime linguistique plus équitable. Mais il continue toujours à prêcher le dévouement et la persévérance pour atteindre à un régime linguistique juste et raisonnable[38].

Selon lui, les résultats du référendum québécois et des élections fédérales de 1980 « ont manifestement renforcé la détermination du gouvernement fédéral de mener la révision constitutionnelle de la manière qu'il estimait la plus apte à maintenir dans le cadre fédéral une

[36] RA 1979 : 93-94.

[37] Il s'agissait de deux jugements rendus en décembre 1979 dans les affaires Blaikie et Forest, relatives au bilinguisme parlementaire, législatif et judiciaire dans la sphère provinciale au Québec et au Manitoba.

[38] Voir en particulier l'avant-propos de RA 1979.

communauté dynamique et sécurisée »[39]. Mais, encore là, lorsqu'un Comité parlementaire lui demandera — en novembre 1980 — ses commentaires sur le projet constitutionnel, il revendiquera des dispositions linguistiques « plus généreuses et plus ouvertes, et moins imprégnées de considérations politiques et d'appréhensions sociales »[40].

À compter de 1980, Yalden semble accorder une attention plus soutenue aux revendications des groupes minoritaires individuels. Non pas qu'il s'en fût désintéressé auparavant[41]. Depuis son arrivée, il exigeait des institutions fédérales le recours aux hebdomadaires minoritaires pour informer leurs publics de leurs activités et services ; ce faisant, il allégeait l'anémie pernicieuse de ces entreprises quasi bénévoles. À l'occasion, il savait souffler dans l'oreille d'un ministre provincial un bon mot au sujet d'un projet de la communauté minoritaire. Il compatissait à certaines doléances des Anglo-Québécois, résultant surtout de la mise en œuvre de la loi 101. Enfin, il avait, on s'en souviendra, mandaté un représentant permanent dans l'Ouest.

Dans son rapport de 1980, il fait observer que le désillusionnement des minorités provient de ce que la réaffirmation de leurs droits linguistiques par le plus haut tribunal du pays ne suffit pas à renverser la vapeur et à contrer les pratiques des gouvernements provinciaux[42]. Il passe en revue les progrès, reculs et revendications dans la vie collective quotidienne de ces groupes, y compris le domaine de l'enseignement[43].

Il rappelle au fédéral qu'au-delà des garanties constitutionnelles, les minorités ont un besoin pressant d'une politique globale qui viendrait satisfaire leurs besoins. Il demande aux provinces d'adopter une attitude plus positive en ce qui a trait à la satisfaction des demandes légitimes de leurs minorités de langue officielle. Il signale les progrès du plan de rayonnement de Radio-Canada mais formule le souhait que les demandes de diversité, de qualité et de régionalité de la programmation soient mieux entendues[44].

Sur la scène fédérale, un de ses souhaits les plus ardents est exaucé : en mai éclôt un Comité spécial de la Chambre des communes et du Sénat sur les langues officielles. Il en profite pour lui soumettre ses recommandations de révision de la Loi[45]. En effet, il voudrait avoir des dents plus longues car la machine fédérale demeure rétive. Il explique que « à quelques très rares exceptions près, on constate du haut en bas de l'échelle, à commencer par les ministres et les hauts fonctionnaires, une tendance trop générale à esquiver les vraies questions. L'enseignement dans leur langue aux minorités de langue officielle et l'apprentissage de la langue seconde, nous dit-on, sont très importants... mais l'aide fédérale diminue. Les contribuables ont le droit d'être servis dans leur propre langue... mais les conventions collectives prennent le pas sur la loi. Le français doit avoir toute sa place comme langue de travail dans la fonction publique... mais la nomination de cadres supérieurs unilingues continue comme si de rien n'était. Et cetera, et cetera. »[46]

Pendant ce temps, au Commissariat, ce n'est pas le travail qui manque. Le nombre de plaintes se maintient et en deux années, on

---

[39] RA 1980 : 5.

[40] Le texte intégral de sa présentation devant le Comité mixte spécial sur la Constitution du Canada apparaît en annexe de RA 1980 : 183-186

[41] Voir, par exemple, RA 1977 : 23-30 ; RA 1978 : 28-36 ; RA 1979 : 22-30.

[42] RA 1980 : 19-20.

[43] RA 1980 : 21-26 et 34 à 38.

[44] Pour un résumé des observations et recommandations, voir RA 1980 : 28-29.

[45] Une version abrégée de ses recommandations apparaît à RA 1980 : 187-190.

[46] RA 1980 : avant-propos.

réalise 40 vérifications linguistiques. Du côté des produits d'information, brochures et dépliants, affiches, diaporamas, courts métrages, vidéocassettes, trousses pour les jeunes se succèdent à un rythme endiablé et connaissent généralement beaucoup de succès, sans doute parce qu'ils sont de bon goût et gratuits, mais également parce qu'ils répondent à des besoins précis. C'est du moins l'impression que retire le lecteur des appendices des rapports annuels qui fournissent moult statistiques sur les trousses pour les jeunes et leur degré de pénétration des populations scolaires.

Assuré de l'aval du Comité parlementaire, le Commissaire songe à ouvrir d'autres bureaux régionaux. Ce sera chose faite en 1981 : Montréal, Sudbury et Edmonton. Le premier veut indiquer que le Commissaire n'est pas indifférent au sort des anglophones du Québec et que la réforme du régime linguistique vaut tout autant pour les anglophones que pour les francophones. Sudbury est choisi de préférence à Toronto (qui compte des dizaines de milliers de francophones et davantage de parlants français) à cause de l'homogénéité de la population canadienne-française du Nord-Est ontarien. Le bureau d'Edmonton permettra une meilleure pénétration de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et du Yukon.

Les esprits s'échauffent en 1981. Les politiciens ont mis au point une *Charte canadienne des droits et libertés* et une série de garanties linguistiques. Or, note le Commissaire, ces garanties sont « très loin de la perfection » et « les minorités de langue officielle n'ont que trop raison d'en être troublées et de faire bruyamment état de leur détermination à obtenir, pour leur langue et leur culture, des points d'appui plus sûrs. Il est aussi fort préoccupant que le nouveau régime linguistique n'ait pas recueilli l'accord du Québec et ne puisse s'appliquer dans cette province que contre la volonté de son gouvernement »[47]. Il trouve le texte des garanties « aussi procédurier qu'ambigu ». Il se pourrait, ajoute-t-il, « que nous reposions là sur une poudrière »[48]. Le mot était trop fort pour certains politiciens fédéraux et le Commissaire eut à subir de nombreuses observations de leur part, même si le texte anglais de son rapport ne parlait que d'ambiguïtés qui puissent « fuel another generation of linguistic fires » (c'est-à-dire alimenter la discorde à l'avenir).

Le *Rapport annuel 1981* laisse percer l'inquiétude du Commissaire à l'égard d'une polarisation des esprits et, pire, des suggestions qui auraient fait du Québec un territoire français et du reste du Canada un pays unitairement anglais. C'est le domaine de l'éducation qui paraît le plus menacé et il y consacre 23 pages[49]. Pour ce qui est du Québec, il déclare : « Nous sommes d'avis, sans réserve aucune, que le Québec doit disposer des moyens d'empêcher les gens de se soustraire abusivement à un régime linguistique légitime et nécessaire à la vitalité du français. Nous déplorons par contre, quelle qu'en soit l'origine, les soi-disant menaces à la sécurité du français alors même qu'elles vont, semble-t-il, à l'encontre de la volonté de la plupart des Québécois de permettre aux enfants authentiquement anglophones de fréquenter les écoles anglaises. »[50]

Du côté de l'enseignement, il ne se contente pas de prêcher, il donne aussi l'exemple. Conjointement avec la Fédération canadienne des enseignants, il invite cinq associations pannationales à se réunir pour discuter de la création d'un centre linguistique canadien. Son objet principal serait la collecte, la coordination et la diffusion de renseignements relatifs à l'enseignement en langue minoritaire et à celui de la langue seconde[51]. Le projet suscita un

[47] RA 1981 : avant-propos.

[48] RA 1981 : 3.

[49] RA 1981 : 36-60.

[50] RA 1981 : 7.

[51] RA 1981 : 41.

certain intérêt et fut finalement transmis au Conseil des ministres de l'Éducation du Canada, où il s'enlisa petit à petit. L'initiative du Commissaire avait au moins eu l'heur de réunir autour d'une table commune des pédagogues qui ne se seraient peut-être jamais rencontrés autrement.

Le Commissaire passait également beaucoup de temps avec le Comité mixte spécial des langues officielles. Ce dernier prenait ses ailes, convoquait de nombreux ministères et organismes fédéraux à venir expliquer leurs déficiences en matière linguistique et préparait deux rapports pour le Parlement. À la fin de l'année, le Commissaire conclut que « le Comité s'est révélé un instrument remarquable d'évaluation publique des réalisations fédérales en matière de langues » et qu'il pourrait jouer un rôle éducatif fort précieux. Aussi suggère-t-il qu'il devienne permanent et reçoive l'autorisation de voyager[52].

Au printemps 1982, le Parlement entérine la nouvelle *Charte canadienne des droits et libertés*. Le Commissaire accueille favorablement la consécration de l'égalité des deux langues officielles mais rappelle à tous que ces garanties linguistiques sont encore loin de la perfection et vont exiger un changement de mentalité chez les Canadiens et plus de tolérance que par le passé[53]. Les débats constitutionnels avaient pris beaucoup de son temps. Il peut désormais réorienter ses activités. C'est largement à son instigation que le Comité parlementaire sur les langues officielles soumet en juin un rapport au Parlement qui demande des révisions à la Loi et émet des recommandations portant sur la langue de travail et la participation[54]. Il formule à leur intention un plan d'action qui vise prioritairement à une révision de la Loi[55], devenue plus urgente à la suite d'un jugement de la Cour d'appel du Québec déclarant que l'article 2 de la Loi n'a pas force exécutoire.

À l'automne, il parraine à l'Université Trent de Peterborough un colloque intitulé : « Le dossier du bilinguisme : les années 80 en perspective ». Ce colloque de deux jours qui réunissait une cinquantaine de gens d'affaires, d'universitaires, de journalistes, de personnalités politiques et de fonctionnaires, se voulait être une occasion propre à réfléchir sur l'avenir du bilinguisme au Canada[56]. Il fut si bien accueilli qu'un autre fut organisé, à Edmonton cette fois, au printemps 1984 sur le thème : « Les langues officielles : l'Ouest et son vécu »[57].

Déjà, et jusqu'au terme de son septennat, Yalden réoriente quelque peu son optique. Les questions de langue de travail et de participation occupent une plus large place ; on leur consacre des études entières, elles reçoivent un traitement plus élaboré dans les rapports individuels de vérification et elles font l'objet de commentaires plus approfondis dans les rapports annuels[58]. Les rapports de vérification ainsi que les bulletins de santé brossés dans les rapports annuels utilisent un ton plus conciliant et l'on n'hésite pas à signaler les forces ou les bons coups d'institutions particulières, dressant ainsi des portraits beaucoup plus circonstanciés.

Par ailleurs, le Commissaire continue à fustiger ce qu'il estime être du gaspillage : la prime au bilinguisme versée à des employés qui ne pourraient accomplir leurs tâches sans connaître les deux langues, la formation linguistique à des fonctionnaires qui n'auront pas par la suite à

---

[52] RA 1981 : 14. Le Commissaire répétera ces deux suggestions l'année suivante dans RA 1982 : 8.

[53] Voir les avant-propos des RA 1981 et RA 1982.

[54] Le texte de ces recommandations est reproduit à l'annexe A du RA 1982.

[55] RA 1982 : 8.

[56] Les actes du colloque furent publiés dans le numéro 10 (été 1983) de la revue *Langue et Société*.

[57] Les actes de ce colloque apparaissent au numéro 14 (été/automne 1984) de *Langue et Société*.

[58] À titre d'exemple, voir RA 1981 : 79 et seq. ; RA 1982 : 60-65 et 71-74 ; RA 1983 : 65-70.

utiliser leur langue seconde, les traductions parfaitement inutiles. En sourdine, c'est toujours le même leitmotiv : couper les dépenses à Ottawa, investir davantage dans l'Option jeunesse[59].

Au printemps 1984, le septennat achève et Yalden livre son chant du cygne dans l'avant-propos du *Rapport annuel 1983*. « On m'a souvent demandé, dit-il, si la bilinguisation des institutions fédérales était irréversible (...) je crois personnellement, à la lumière des mesures prises par le gouvernement sous deux partis politiques, qu'on ne peut rebrousser chemin (...). Nous commençons à mettre au point un mécanisme pratique pour traduire de grands principes en des gestes concrets. Un avenir linguistique meilleur nous attend, c'est certain ; mais il nous faudra allonger le bras et le pas pour l'atteindre. »

On n'en attendrait pas moins du prédicateur qu'est un Commissaire aux langues officielles. Mais il faut reconnaître effectivement que la réforme du régime linguistique et le Commissariat ont beaucoup évolué au cours des sept années précédentes. À la crise du français dans l'air a succédé celle de l'unité nationale ; de la question du référendum, on est passé à celle de la Constitution ; du calme plat qui prévalait dans plusieurs provinces, on est passé à 1983 qui fut fertile en causes portées devant les tribunaux. Le commissaire Yalden a rappelé constamment aux politiciens les besoins linguistiques de leurs commettants. Il a convaincu les parlementaires du besoin d'un Comité des langues officielles. Ses incursions pacifiques dans les capitales provinciales, sa participation à de nombreux programmes de télé-radiodiffusion, ses visites auprès de ses collègues mandarins, ses comparutions devant les Commissions d'enquête gouvernementales, furent autant d'occasions de prêcher la bonne nouvelle. Il a développé sensiblement le Commissariat, doublant presque ses effectifs, triplant presque ses budgets et ouvrant quatre bureaux régionaux. Le Commissariat a réussi à vérifier à peu près tout l'appareil fédéral et possède un programme d'information fort impressionnant.

Chapitre 3
Le troisième septennat : 1984-...

Francophone, natif du Québec, D'Iberville Fortier arrive au Commissariat après une carrière diplomatique de plus de 30 ans, dont 11 à titre d'ambassadeur. À l'instar de plusieurs Québécois, il entretient des craintes sérieuses au sujet de la sécurité de la langue française au pays. Il a d'ailleurs été marqué par son expérience de jeune fonctionnaire à Ottawa, qui s'est senti « non accepté dans son identité profonde par le rejet presque complet de sa langue, dans la rue et dans l'administration »[60].

Son expérience diplomatique, couplée à celle du minoritaire, a avivé son sens de l'histoire, sa persévérance dans la poursuite des objectifs, sa passion de l'écrit. Certaines affectations (notamment aux Services de presse de l'OTAN à Paris et aux Affaires extérieures à Ottawa) l'ont, par ailleurs, initié aux techniques modernes de la publicité, de l'information et des communications. D'autres l'ont impliqué directement dans des dossiers linguistiques.

Avant même d'entrer en fonction, il a alimenté sa réflexion par la lecture d'une bonne partie des volumineux rapports de la Commission B.B. et des rapports annuels de ses prédécesseurs. C'est ainsi qu'il s'est convaincu de la nécessité d'une relance générale de la réforme du régime linguistique en la réalignant sur la

[59] Voir RA 1981 : 22-23 ; RA 1982 : 15-19 ; RA 1983 : 13-17.

[60] Allocution prononcée au Colloque national sur les services linguistiques, à Ottawa le 10 octobre 1984.

pensée cohérente de la Commission Laurendeau-Dunton.

Fortuitement, son entrée en fonction va coïncider avec l'avènement d'un nouveau gouvernement et cette conjonction va lui permettre de mettre à profit son instinct d'observateur politique. Encouragé par les promesses préélectorales du nouveau Premier ministre et devinant que les conservateurs qui ont rarement eu bonne presse au Canada français vont devoir montrer patte blanche et appuyer la réforme du régime linguistique, il décide de leur servir de cicérone.

Le 10 octobre 1984, un mois jour pour jour après son arrivée au Commissariat, il prononcera une allocution qui pose les jalons de l'action qu'il entend entreprendre lui-même, mais en même temps qui souffle tout un programme au nouveau gouvernement. L'auditoire immédiat est surtout composé de fonctionnaires[81] mais le Commissaire s'assure que le texte de son allocution est porté à l'attention des autorités pertinentes.

Il y déclare que « les Canadiens ont toutes les raisons de croire à la sincérité du nouveau gouvernement et à sa détermination de défendre le bilinguisme fédéral et les intérêts des communautés de langue officielle ». Ayant ainsi défini deux grands volets : relance de la mise en œuvre de la Loi et secours urgent aux minorités, il utilise le reste de son allocution pour énoncer quelques idées-forces et suggérer des éléments d'un plan d'attaque : concertation fédérale-provinciale au bénéfice de la réforme et des minorités, recherche du concours du secteur privé, accent sur l'utilisation du français dans la fonction publique, mise au pas des organismes réfractaires à la Loi, rapprochement entre les associations représentant les anglophones du Québec et les francophones hors du Québec.

Pour sibyllins qu'aient été certains passages de cette allocution, il est assez remarquable que la plupart des initiatives et des projets du troisième septennat y sont déjà contenus en germe, marquant ainsi le début d'une ère d'homogénéité et de continuité dans la pensée et dans l'action.

Trois semaines plus tard, le 5 novembre, Fortier sera ravi d'entendre les extraits suivants du discours du Trône : « Mon gouvernement s'est engagé à faire respecter l'égalité des deux langues officielles (...). Cette exigence est vitale pour notre originalité et notre identité nationale ; il importe donc qu'on la consacre également dans les faits (...). L'unité nationale exige en outre que les deux ordres de gouvernement collaborent pour appuyer les minorités de langue officielle et promouvoir le caractère multiculturel de notre pays. »

Fort de cet engagement politique, il entreprend la rédaction de son premier rapport annuel (celui de 1984, qui paraîtra en mars 1985). Il estime que la conjoncture le sert admirablement et lui permettra d'être plus audacieux que ses prédécesseurs ; ses critiques ne peuvent irriter la sensibilité des politiciens qui viennent tout juste de prendre le pouvoir et ses propos semblent d'ores et déjà recueillir l'assentiment du gouvernement.

Évoquant la vision généreuse de la Commission B.B. (c'est, dit-il « le seul plan d'ensemble dont nous disposions » et il ajoute : « on s'étonne de voir comme il a conservé sa pertinence »)[82], il insiste sur l'urgence de revivifier le programme de la réforme entreprise quinze ans auparavant, de réviser la Loi de 1969 et d'ouvrir des créneaux sur des secteurs mis en veilleuse jusque là, principalement en ce qui a trait au soutien institutionnel dont ont besoin les

[81] Il s'agissait du colloque mentionné dans la note infrapaginale précédente, colloque organisé par le Bureau fédéral des Traductions pour marquer son cinquantième anniversaire.

[82] RA 1984 : avant-propos.

minorités. Somme toute, il amplifie les considérations déjà mises de l'avant dans sa toute première allocution publique.

Il formule une cinquantaine de « propositions pour une relance »[63] qui vont du code déontologique (« les ministres doivent chercher les occasions de défendre le principe de la dualité linguistique »), à la suggestion d'un plan de travail pour le Comité parlementaire sur les langues officielles, à l'appui qu'il accorde au Conseil du Trésor qui projette de remettre aux ministères des enveloppes budgétaires pour leurs besoins de traduction.

Une fois ce message d'envoi claironné, le Commissaire remet la main à la pâte. Comme c'est un homme de dossiers, il en choisit deux, prioritaires pour 1985 : les minorités et la révision de la Loi. En fait ce seront les deux thèmes les plus marqués de la première partie de son septennat.

L'un de ses premiers gestes administratifs d'importance sera de créer, au printemps 1985, une direction des Opérations régionales qui chapeautera les cinq bureaux régionaux existants (d'ouest en est, Edmonton, Saint-Boniface, Sudbury, Montréal et Moncton). En 1987 et 1988, il embauchera pour les autres régions quelques agents de liaison à temps partiel, se dotant ainsi d'antennes régionales à peu près partout.

Depuis que le Commissariat existe, les francophones sont beaucoup plus nombreux que les anglophones parmi ses employés. Selon les explications données par le Commissaire actuel au Comité mixte permanent des langues officielles cela s'explique notamment par le fait que, dans le passé, une proportion relativement faible des postulants étaient anglophones. Jusqu'ici, les francophones ont manifesté plus d'intérêt à l'égard des questions linguistiques, une majorité de francophones ont satisfait aux exigences des postes en matière de bilinguisme, et le Commissariat est l'un des rares organismes du gouvernement fédéral où les francophones peuvent s'attendre à travailler dans leur propre langue une bonne partie du temps.

Au fil des ans, le Commissariat a déployé de grands efforts en vue de parvenir à une représentation plus équilibrée des francophones et des anglophones. Le Sous-commissaire actuel, à la demande de M. Fortier, a suivi de près les activités de recrutement et s'est adjoint un groupe de travail pour examiner avec lui, une fois par mois, les mesures de dotation en cours. Le groupe a élaboré des stratégies visant à attirer des postulants anglophones et a fait en sorte que tout soit mis en œuvre en vue de recruter et de conserver des employés de langue anglaise sans porter atteinte au principe du mérite. Divers moyens ont été employés à cette fin notamment, s'assurer que tous les répertoires de la Commission de la fonction publique sont examinés ; établir un répertoire des candidats possédant les qualités requises ; élargir les critères d'admissibilité dans le but d'attirer des postulants de différents secteurs.

Ces mesures ont eu un certain succès. Depuis 1985, la participation anglophone est passée de 25 à 32 p. 100, selon les données au 31 décembre 1989, et dans la haute direction, qui comprend les postes du sous-commissaire et des directeurs, le rapport était de 50-50 à la fin de 1989.

À l'automne 1985, le Commissaire organise dans la capitale nationale un colloque sur les communautés minoritaires francophone et anglophone. Quelque 125 personnes, dont les porte-parole des principales associations minoritaires provinciales, y prirent part. Ce colloque sur le thème « Les minorités : le temps des solutions » devait donner l'occasion aux groupes minoritaires de mieux définir leurs intérêts communs et permettre l'analyse des déficiences,

[63] RA 1984 : 225-235.

l'examen des infrastructures existantes en matière de langues officielles ainsi que la formulation de moyens propres à créer un environnement plus propice au développement des communautés minoritaires[84]. La rencontre fut un succès si l'on en juge par la déclaration conjointe émise au terme du colloque par les présidents de la Fédération des francophones hors Québec et d'Alliance Québec[85], déclaration qui constituait une synthèse commune et une promesse de collaboration pour l'avenir.

Sur la colline parlementaire, le Comité mixte des langues officielles, devenu permanent l'année d'avant, tient 19 sessions au cours de 1985. Le Commissaire l'amène à rencontrer, pour la première fois, les représentants des organisations minoritaires et à s'intéresser à la disponibilité et à la qualité de l'enseignement en langue minoritaire. D'ailleurs, deux ans plus tard, le Comité soumettra au Parlement un rapport sur la mise en œuvre de l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui définit le droit des minorités à un enseignement dans leur langue[86]. Et, au fil des ans, le Commissaire lui-même n'hésitera pas, lorsque cela lui paraît utile, à intervenir auprès des provinces et des tribunaux dans des causes pivotant autour de l'article 23 : renvoi ontarien en 1984 ; affaire Mahé en Cour d'appel d'Alberta en 1986 ; renvoi à l'Île-du-Prince-Édouard en 1986 ; renvoi manitobain en 1988 culminant avec l'audition de l'affaire Mahé en 1989 devant la Cour suprême du Canada. Le Commissariat donna de plus son appui constant au Conseil national des parents francophones (CNPF) dont l'importance fut pleinement et financièrement reconnue en 1988 par le Secrétariat d'État.

Du côté de la révision de la Loi, le Commissaire présentera des propositions précises en décembre 1985. Il reprend évidemment les suggestions de ses prédécesseurs pour rendre plus exigeantes les clauses d'égalité de statut des deux langues dans l'administration fédérale et il en ajoute de son propre cru. Mais là où il innove, et de façon spectaculaire, c'est en proposant un préambule qui a) en plus d'énoncer un premier objectif principal visant le fédéral, en ajouterait un deuxième qui serait « la promotion de l'égalité des deux langues officielles dans d'autres secteurs et activités de la société canadienne » ; b) reconnaîtrait « le besoin d'une harmonisation continue de l'action fédérale, provinciale et des autres intervenants en faveur des minorités de langue officielle » ; c) soulignerait le symbolisme d'une bilinguisation de la capitale nationale ; et d) encouragerait le secteur privé et le secteur volontaire à assumer leur rôle respectif à l'égard du public canadien, conformément à l'esprit de la Loi et à l'intention du législateur[87]. Ce n'est que dix-huit mois plus tard, lorsqu'un projet de loi sera déposé au Parlement le 25 juin 1987, qu'il pourra vérifier si ces suggestions ont eu l'impact projeté.

Au-delà du gouvernement, des leaders minoritaires et des parlementaires, le Commissaire doit rejoindre un public beaucoup plus vaste. C'est un aspect auquel il attache beaucoup d'importance et sur lequel il a des idées bien arrêtées ; n'a-t-il pas dès son entrée en fonction rebaptisé la direction de l'Information « direction des Communications » ? Ce désir de « communiquer » va bientôt marquer et réorienter une partie importante de l'action du Commissariat.

Aux vérificateurs, il demande des sondages rapides qui lui fourniront des statistiques et des éléments susceptibles d'attirer l'attention de ses publics ; il fait également effectuer plus

[84] Voir RA 1985 : 153-157. Les actes de ce colloque ont été publiés dans le numéro 17 (mars 1986) de la revue *Langue et Société*.

[85] Cette déclaration est reproduite en RA 1985 : 254-255.

[86] RA 1987 : 45-46.

[87] Le texte de ces propositions est reproduit en RA 1985 : 250-253.

d'études spéciales et de vérifications horizontales (c'est-à-dire le rendement des institutions fédérales dans une région donnée) ou thématiques (par exemple, sur le traitement des deux langues à l'occasion de manifestations nationales sportives ou autres, sur la place du français dans le domaine scientifique, ou sur l'usage des langues officielles en cas de privatisation d'institutions fédérales).

Il demande également dès 1986 une révision du processus de traitement des plaintes afin, dit-il, d'en accroître l'efficacité et d'en faire un véritable moteur de la réforme. En fait, il est permis de croire que son principal objectif était d'obtenir un traitement collectif de certains griefs et de lui fournir ainsi une matière plus riche et plus susceptible de frapper les esprits.

Il ambitionne également de montrer les dents et de frapper un grand coup en utilisant l'arme la plus percutante que lui donne la Loi de 1969 : le rapport spécial au Gouverneur en conseil et au Parlement. C'est en décembre 1986 et janvier 1987 qu'il déposera trois rapports spéciaux, invitant ainsi le gouvernement à participer à la recherche de solutions à des problèmes chroniques : la prestation de services dans les deux langues par Via Rail, la participation anglophone dans la fonction publique fédérale au Québec et l'usage du français au travail à la Défense nationale. Ces interventions eurent les résultats suivants. À l'été 1987, une entente intervint entre les cheminots et Via Rail permettant enfin la désignation de postes bilingues à bord des trains et dans les gares. Au printemps 1989, un groupe de travail interministériel présentait au gouvernement des propositions visant à mettre un terme à l'érosion de la participation anglophone au Québec. Enfin, le ministère de la Défense nationale s'engageait de façon claire et précise à intégrer le bilinguisme dans ses exigences opérationnelles. Une autre initiative dont les résultats sont hélas lents à se faire sentir fut prise en mai 1987 afin de provoquer une approche gouvernementale concertée et efficace au lancinant problème du rôle négligeable du français comme langue scientifique dans l'administration fédérale.

Ces années sont également marquées par un accent nouveau sur la recherche destinée à assurer un meilleur ciblage des politiques gouvernementales et une action plus éclairée de la part du Commissariat. Les recherches suscitées, commanditées ou co-parrainées par le Commissariat ont comporté un sondage national d'opinion publique, des recherches en démolinguistique, des études sur la condition minoritaire, etc. Par ailleurs, le Commissaire estime que pour intéresser ses publics aux questions linguistiques, il faut avoir recours à tous les trucs de la commercialisation. Il va donc s'y employer.

Il bâtit ses rapports annuels sur des thèmes spéciaux et les coiffe de slogans bien frappés [en 1984 : « Quinze ans après : relance ou recul » et « Les minorités : le défi » ; en 1985 : « En attendant la relance fédérale, un appui accru pour nos minorités, la révision de la Loi » ; en 1986 : « La relance promise : l'année du test ! » ; en 1987 : « Le Renouveau : égalité, qualité, continuité » ; en 1988, « De la Loi au Renouveau »]. Il truffe ses textes de tableaux statistiques et de présentations synoptiques. Ne craignant pas les redites, il aborde souvent les mêmes thèmes et formule des recommandations précises sur tous les thèmes possibles.

Il fait également préparer des tirés à part de dossiers spéciaux en provenance des rapports annuels ou des numéros de la revue *Langue et Société*, multiplie déclarations publiques et communiqués de presse touchant aux rebondissements d'ordre linguistique, accroît sa disponibilité auprès des médias.

Dans la même veine, il modifie à l'automne 1987 la présentation et la politique éditoriale de la revue *Langue et Société*, lancée par son

prédécesseur huit ans plus tôt. Il la transforme en un organe d'information qui cherche à joindre plusieurs publics cibles au moyen d'articles courts, illustrés, sur des sujets variés et en y incorporant à l'occasion un dossier spécial sur un sujet d'actualité, d'ordre linguistique s'entend. C'est la formule du magazine moderne à grand tirage.

Pour ce qui est des nouveaux produits pour la jeunesse, on publie en 1986 les œuvres primées à l'occasion d'un concours pour les jeunes tenu l'année précédente, et on recueille dans une trousse leurs commentaires sur l'art de vivre dans un pays bilingue, en plus de mettre à la disposition des jeunes la bande vidéo *Fiction accomplie*. En 1987, on distribue 200 000 exemplaires d'un agenda scolaire, coloré et rempli d'anecdotes sur le Canada et ses deux langues officielles, destiné aux jeunes de 12 à 14 ans. À la suite d'une recommandation d'un comité fédéral-provincial, l'agenda sera réédité chaque année depuis cette date et distribué aux élèves de la onzième année (jeunes de 16 ans) avec la permission des écoles. Enfin, après l'adoption de la Loi de 1988, on renouvelle les feuillets et brochures d'information, en plus d'effectuer une campagne d'annonces afin d'informer le public des dispositions de cette loi, et on produit une bande vidéo *Deux langues, un pays*. Par ailleurs, une nouvelle bande vidéo, intitulée *Le mur magique* et destinée aux jeunes de cinq à sept ans sera distribuée en 1990.

Le Commissariat est également appelé, au printemps 1986, à co-parrainer un colloque international sur l'aménagement linguistique. Tenu à Ottawa, ce colloque — qui devait être à l'origine du démarrage au C.I.R.B. de Québec d'un centre international d'échange de documentation — réunissait 28 experts en provenance d'une vingtaine de pays. Le Commissariat y participa dans l'espoir de tirer profit de l'expérience de pays aux contextes linguistiques variés tout en partageant avec eux l'expertise canadienne en la matière[68]. D'ailleurs le Commissaire lui-même, à l'instar de son prédécesseur, donna d'autres prolongements internationaux à son action par des voyages et des conférences à l'étranger et par l'accueil de visiteurs étrangers. Au Canada, il co-parrainera également une série de colloques d'ombudsmen canadiens, d'associations bénévoles nationales, de représentants du secteur privé, de démolinguistique et d'institutions fédérales.

Mais, pour le Commissaire, ces projets — si intéressants qu'ils puissent être — ne constituent que des à-côtés. L'important c'est la relance et, selon lui, elle exige une révision du cadre législatif afin de donner un sens plus précis et exécutoire aux droits et à la notion d'égalité des deux langues, d'offrir des garanties aux minorités et de poser les jalons d'une politique linguistique globale impliquant tous les intéressés[69].

Il s'emploie par tous les moyens à promouvoir le projet auprès du Comité parlementaire, des ministres du Cabinet, du ministère de la Justice, des hauts fonctionnaires concernés. Il en traite longuement dans ses rapports annuels. Pour prévenir les critiques, il tente de démontrer que le bilinguisme n'est pas, relativement à d'autres, une politique très dispendieuse[70]. Pour bien marquer que les obstacles systémiques à la réforme sont réels et que le Commissaire a besoin de plus de pouvoirs, il explique qu'il a dû recourir à la formule du rapport spécial. Et, après que le projet de loi eut été déposé en juin 1987, il le défend farouchement — et d'autant plus farouchement que la grande majorité de ses suggestions avaient été retenues — et publie dans son *Rapport annuel 1987*, en temps utile pour les parlementaires

[68] Voir l'annexe B du RA 1986, pp. 236-238.

[69] RA 1986 : avant-propos.

[70] Voir RA 1985 : 8 et RA 1987 : 15.

qui doivent l'étudier, un examen comparatif du nouveau projet et de la loi antérieure de 1969[71].

Fortuitement, c'est deux semaines après l'adoption du projet de loi en deuxième lecture que paraît le *Rapport annuel 1987*. Dans le tout premier chapitre intitulé « Affaires d'État, l'amorce d'un renouveau », les politiciens québécois trouvent le texte suivant : « La plupart des Canadiens acceptent l'idée qu'il est juste d'accorder la primauté à la langue de la majorité de la province et de promouvoir activement son usage dans tous les contextes sociaux possibles. Mais le salut du français, au Québec ou ailleurs, passe sûrement par l'affirmation de son poids démographique, de sa vitalité culturelle et de son pouvoir d'attraction propre, plutôt que par l'humiliation de sa rivale. »

Dans un geste sans précédent, l'Assemblée nationale du Québec adopte à l'unanimité une motion présentée par l'opposition vingt-quatre heures après le dépôt du Rapport dénonçant les propos du Commissaire ; l'aile québécoise du caucus conservateur fédéral adopte une motion semblable.

Le Commissaire maintient ses positions (notamment dans un communiqué de presse émis à ce moment-là) — expliquant qu'il s'agit largement d'un malentendu en provenance du Sommaire officiel du Rapport qui rend mal compte de la phrase contestée et qui a été retiré de la circulation[72]. En fait l'incident n'eut pas de suites fâcheuses. À la fin juin 1988, le Comité législatif chargé d'étudier le projet de loi faisait rapport à la Chambre retenait plusieurs des suggestions supplémentaires formulées par le Commissaire[73].

La nouvelle loi sera adoptée à la Chambre le 7 juillet (19 ans exactement après l'adoption de celle de 1969, de nouveau avec l'appui des trois partis et avec neuf voix contre) et au Sénat le 27 juillet. La proclamation suivra le 15 septembre 1988. Le Commissaire peut se réjouir car avec ses prédécesseurs, le Comité mixte, les associations minoritaires et d'autres partenaires, il a eu gain de cause. Il regrettera que trois ou quatre de ses suggestions n'aient pas été retenues, mais pour l'essentiel le cadre législatif nécessaire à la relance de la réforme vers l'égalité des langues officielles, au mieux-être des collectivités minoritaires de langue officielle et à la pleine reconnaissance du français et de l'anglais dans la société canadienne, est ferme et de bon augure. Le Commissariat entreprit sans retard son adaptation sur tous les plans aux dispositions et à l'esprit de la nouvelle loi et plus particulièrement en matière de plaintes, de vérifications et de programmes de communications.

Au cours de 1988, le Commissaire fut appelé à prendre position sur un certain nombre de questions importantes et controversées. L'une d'entre elles fut le statut territorial du français au Yukon qui fut enfin réglé à la satisfaction de tous les intéressés. Puis un jugement de la Cour suprême sur les droits historiques du français en Saskatchewan (et par ricochet en Alberta) fut suivi de l'adoption de lois par les législatures de ces deux provinces marquant un net recul par rapport aux droits d'origine. Le Commissaire les dénonça tout en se réjouissant ultérieurement d'un accord signé entre Ottawa et Regina qui marquait un certain progrès. Un second jugement de la Cour suprême en décembre 1988 établit la doctrine de la légitimité de la nette prédominance du français en matière d'affichage commercial au Québec, mais s'opposa à l'exclusion d'autres langues. Le Québec ayant décidé d'invoquer la clause

[71] RA 1987: 248-253.

[72] Le Commissaire publiera sa version de l'incident un an plus tard en RA 1988 : 306-308.

[73] Pour plus de précisions, on peut consulter aux archives du Commissariat un document intitulé : « Les Commissaires et la Loi sur les langues officielles (1988) », portant la date du 31 août 1988.

dérogatoire de la *Charte canadienne des droits et libertés* pour se soustraire partiellement aux suites de ce jugement et d'adopter la loi 178, le Commissaire prit le parti des droits minoritaires fondamentaux se rapportant à la liberté d'expression en affichage pour les langues autres que le français, dont bien sûr l'anglais. Le Commissaire juge indissociablement liés le progrès vers l'égalité des deux langues officielles grâce à la réforme du régime linguistique et la pleine participation du Québec à la révision constitutionnelle de 1981-1982. Il a donc accordé et maintenu son appui à l'Accord du lac Meech dont la ratification par certaines provinces semble compromise, mais suggéra « au cours d'une prochaine conférence constitutionnelle » un nouvel amendement qui garantirait une extension des services aux minorités de langue officielle.

Dans son *Rapport annuel 1988*, Fortier proposa aussi l'ébauche d'un plan directeur[74] comportant environ 60 recommandations pour établir les principales dimensions de la relance. Après avoir énuméré dix fondements, le plan comporte des sections relatives à la réglementation, à la gestion du programme dans l'administration fédérale et à la promotion du français et de l'anglais dans la société canadienne. L'avenir dira si la Loi et le plan couronneront de succès les efforts d'un Commissariat maintenant vieux de 19 ans, qui dispose de 168 années-personne, d'un budget de 12 millions de dollars et dont les Commissaires successifs ont gagné plus d'un pari difficile.

C'est dans un climat linguistique politiquement morose, en raison de la controverse entourant l'Accord du lac Meech, de l'apparition de divers mouvements antibilinguismes et de la hantise relativement nouvelle pour les francophones des dangers d'un déclin démographique menaçant, que fut célébré au Parlement à l'initiative du Commissariat, en juin 1989, le 20e anniversaire de la première *Loi sur les langues officielles*. L'occasion permit cependant au Premier ministre, aux représentants des partis d'opposition et au Commissaire de renouveler solennellement leur engagement envers le respect de la dualité linguistique canadienne et leur foi dans le partenariat des deux communautés linguistiques.

[74] RA 1988: 291-300.

PARTIE II : L'ÉVOLUTION DES POLITIQUES ET STRUCTURES

Chapitre 1
L'interprète de la Loi, au fil des ans

La Commission Laurendeau-Dunton avait défini le rôle du Commissaire comme devant être le « protecteur du public canadien et critique des autorités fédérales en matière de langues officielles »[1]. Cette notion allait faire du Commissaire le tout premier interprète de la Loi.

Des interprétations rapides et audacieuses

En l'absence de précédents, voire de jurisprudence pertinente en provenance de l'étranger, le premier Commissaire allait devoir innover sur plusieurs fronts. Plusieurs interprétations de ses premières années furent marquées au coin de l'audace ; néanmoins leur qualité était telle qu'elles ont acquis au fil des ans valeur normative et que certaines ont été entérinées par le législateur.

Ainsi en fut-il pour la notion de langue de travail. La Commission d'enquête avait proposé de permettre aux fonctionnaires de travailler dans la langue officielle de leur choix et d'insérer les droits linguistiques des fonctionnaires dans les attributions du Commissaire. Or, d'une part, le libellé de la Loi de 1969 ne contenait aucune mention expresse de cette notion et, d'autre part, le gouvernement avait expliqué que l'employé qui se sent lésé « a le droit de recourir au mode de règlement des griefs prévu par les lois du Parlement qui ont trait à la fonction publique ». Qu'à cela ne tienne ! Avec la témérité d'un premier occupant, Keith Spicer décrète — dès son premier rapport annuel — que « le principe du libre choix de la langue de travail, garanti par l'article 2, doit être soutenu vigoureusement si l'on veut que la justice linguistique revête sa pleine signification au sein de l'administration fédérale »[2]. Et il ne se gênera pas pour s'occuper des droits linguistiques des fonctionnaires.

Il fera également montre d'audace à l'endroit des ministres de la Couronne. Sur réception d'une plainte voulant que des cabinets ministériels ne répondaient au téléphone que dans une seule langue, il ordonne la tenue d'une enquête par ses propres agents. Il décrétera par la suite que, dans la région de la capitale nationale, les bureaux de ministres sont tenus d'offrir leurs services dans les deux langues[3].

Parmi les autres décisions de la première heure, citons celle du principe de préséance linguistique plaçant l'anglais avant le français en Ontario, et vice-versa au Québec[4] ; celle de considérer comme une infraction à la Loi, la médiocrité de la langue utilisée pour servir ou informer le citoyen[5] ; et, enfin, la notion que c'est à l'institution fédérale qu'il incombe de prouver la faiblesse ou l'irrégularité de la demande dans une langue officielle donnée[6].

---

1 « Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme », Livre I (Ottawa, 1967), paragraphe 437.

2 RA 1970-1971 : 93.

3 RA 1970-1971 : 73.

4 RA 1970-1971 : 82.

5 RA 1970-1971 : 38.

6 Cette notion fut développée au cours de la première année du septennat Spicer mais son explicitation la plus heureuse se retrouve dans RA 1971-1972 : 22.

À ces premiers jalons succède en deuxième année une pensée un peu plus étoffée et tout aussi novatrice. Ainsi, le Commissaire proclame la règle d'or en matière de langues officielles : « égalité de statut implique plus que la simple existence de services dans les deux langues ; elle va jusqu'à supposer leur accessibilité et leur offre automatique, sans oublier la qualité des langues et la place accordée à chacune d'entre elles »[7]. Dans la même foulée, il suggère aux institutions fédérales de « se livrer à une évaluation pragmatique de la demande en offrant activement des services bilingues pendant des périodes d'essai »[8] et en exigeant la simultanéité de publication[9], de préférence en réunissant les deux versions sous une même couverture[10].

Enfin, pour rendre justice à un candidat francophone qui postulait un poste exigeant la connaissance du français mais avait été interviewé en anglais, le Commissaire demande et obtient que le concours de dotation soit repris[11], ce qui — pour l'époque — constituait une sérieuse victoire.

Il va également donner au mot « service » une acception très large qui va faire rejaillir sur les épaules de tierces personnes des obligations linguistiques. Ainsi, il décrète que tous les concessionnaires logés dans un aéroport, quel que soit leur négoce, doivent être en mesure de servir le public voyageur dans les deux langues aux termes de l'article 10 de la Loi[12] et que l'affichage et la signalisation dans les parties d'un édifice louées par des institutions fédérales doivent être bilingues[13]. On peut mesurer la hardiesse de ces propositions au fait que, encore aujourd'hui, ces deux interprétations font à l'occasion, l'objet de contestations.

Fort de cette jurisprudence, si on peut l'appeler ainsi, le Commissaire va bientôt bouder, ou quasi, l'adoption de la Résolution parlementaire de 1973, la notion de districts bilingues, le projet d'unités de langue française. Que les parlementaires veuillent bien ajouter la question de langue de travail des fonctionnaires aux objectifs de la réforme, il en est fort aise mais — on le sait — il estimait déjà deux ans plus tôt que les fonctionnaires devaient pouvoir travailler dans la langue officielle de leur choix. Quoi qu'il en soit, son rapport de 1972-1973 qui comprenait 570 pages est très laconique à ce sujet.

Pour ce qui est des districts bilingues, il estime dès 1971 que leur importance a été surestimée et qu'ils n'auraient que peu d'utilité puisque, explique-t-il, « la Loi (entendons : le Commissaire) réussit sans eux à protéger les droits linguistiques avec un certain bonheur »[14]. Il avance d'autres raisons pour écarter l'idée[15] mais, d'ores et déjà, cette trop grande confiance en son action semble miner son aptitude à explorer de nouveaux concepts et à innover ; on ne relève dans ses rapports annuels subséquents que peu ou prou d'interprétations nouvelles.

Quoi qu'il en soit, le second Commissaire ne versera pas de larmes sur la disparition graduelle de la notion de districts bilingues, la qualifiant de « notion moribonde » en 1978[16].

L'idée de privilégier l'utilisation du français au sein d'unités de la fonction publique spécialement désignées à cette fin prenait corps dès 1970 et le Commissaire la saluait ainsi : « cette expérience mérite toute notre sympathie »[17]. Il

---

[7] RA 1971-1972 : 17.
[8] RA 1971-1972 : 21.
[9] RA 1971-1972 : 204.
[10] RA 1971-1972 : 105 et 133.
[11] RA 1971-1972 : 162-163.
[12] RA 1971-1972 : 67.
[13] RA 1971-1972 : 99.
[14] RA 1971-1972 : 37.
[15] Neuf pages de son deuxième rapport au Parlement y sont consacrées ; RA 1971-1972 : 31-40
[16] RA 1978 : 22.
[17] RA 1970-1971 : 94.

allait bientôt déchanter, notant qu'il s'était agi d'une réforme « extrêmement modeste » qui avait consisté à désigner des unités où les fonctionnaires œuvraient déjà en langue française[18] et ne revint sur le sujet que trois ans plus tard lorsque le gouvernement relança le concept, cette fois en désignant des « unités travaillant en français ». Il déclara une telle option nécessaire si l'on voulait réellement stimuler l'utilisation du français[19]. En fait le projet allait péricliter très rapidement et ni le premier ni le deuxième Commissaire ne s'en préoccupèrent davantage. Par contre, le commissaire Fortier suggérait dans son *Rapport annuel 1985* la création d'unités privilégiant le français[20]. Cette suggestion n'a pas encore eu d'effet d'entraînement.

Il est de bonne guerre de combattre une politique gouvernementale sans paraître s'y opposer en prétendant que l'on n'a pas les moyens financiers de la mettre en œuvre. Au fil des ans, l'opposition aux langues officielles a eu souvent recours à cette tactique, invitant ainsi le Commissaire à statuer sur la nécessité ou l'à-propos de telle ou telle pratique gouvernementale, somme toute d'interpréter les exigences de la Loi dans le menu détail.

Le prix du bilinguisme

Les trois Commissaires ont soigneusement évité une telle guerre des tranchées. En fait, Spicer n'y fera allusion qu'au moment de l'imposition des contrôles de 1975, en formulant le souhait que le gouvernement publie des chiffres définitifs sur « le prix du bilinguisme »[21] ; et dans ce même rapport il souhaitera un meilleur régime de formation linguistique et saluera les progrès de la mécanisation de la traduction qui résulterait, selon lui, en des économies appréciables[22].

Yalden, vieux routier habitué aux arcanes budgétaires gouvernementales, va s'attaquer d'emblée à cette question. Dès son premier rapport annuel, celui de 1977, il publiera un état des dépenses relatives à la mise en œuvre de la Loi et des subventions en matière d'éducation et d'animation culturelle ; ce bilan est, depuis, devenu une rubrique coutumière du rapport annuel. Parallèlement, il va s'attaquer au gaspillage qu'il estime résulter de l'inutilité de certaines traductions[23] et fustigera bientôt les déficiences des programmes de formation linguistique des fonctionnaires et l'octroi d'une prime au bilinguisme aux cadres et professionnels de la fonction publique. Son message sera constant : empêcher le gaspillage et réprimer les abus.

Fortier, le troisième Commissaire, choisira une approche nettement plus agressive. Dès son premier rapport annuel, il fera remarquer que le coût global de ces programmes et services (250 millions de dollars) n'est que de 10 dollars par Canadien et, sotto voce, dans une note en bas de page, le compare aux 200 millions consacrés à l'achat de pièces de rechange pour les avions F-18 et aux 100 millions en intérêts perdus annuellement par suite des pratiques bancaires du gouvernement[24]. En 1985, face à un gouvernement qui prétend « faire plus avec moins », il fait valoir que les dépenses en matière de langues officielles n'ont pas augmenté aussi rapidement que le reste des budgets[25]. Dans la même veine, deux ans plus tard, il tentera de démontrer que les budgets de langues officielles — en dollars constants — avaient diminué de plus de 20 p. 100 en huit ans et que, de toute façon, il n'en coûterait que cinq cents par jour par citoyen[26].

---

[18] RA 1971-1972 : 26.

[19] RA 1975 : 17-19.

[20] RA 1985 : 57-58.

[21] RA 1975 : 3.

[22] RA 1975 : 24.

[23] RA 1977 : 45.

[24] RA 1984 : 170.

[25] RA 1985 : 141.

[26] RA 1987 : 14-15.

Cette défense et illustration des coûts du bilinguisme ne visait pas tant à confondre les ennemis de la politique de bilinguisme qu'à susciter des appuis aux minorités linguistiques.

Les communautés minoritaires

Le premier Commissaire ne parla guère des collectivités minoritaires. Affairé à ses travaux d'ombudsman, il ne sentait sans doute pas le besoin d'aiguillonner un gouvernement tutélaire qui lançait des millions à l'intention des minorités[27]. Néanmoins, il se réjouissait des progrès accomplis. Dans son bilan d'adieu, il fera remarquer que l'action fédérale a contribué à « la résurgence des collectivités francophones hors Québec », « à ne plus faire de ces groupes la minorité d'une minorité, mais au contraire à consacrer leur appartenance à l'une des deux majorités nationales ».[28]

Le nouveau Commissaire qui arrive en scène à la fin de 1977 démontre un intérêt plus marqué à l'endroit des minorités. Il se met à l'écoute de la Fédération des francophones hors Québec qui se plaint des compressions budgétaires qui affectent les siens, et des Anglo-Québécois qui vivent une psychose déclenchée par l'avènement du Parti québécois et de la loi 101. Il prend donc à vive partie la réduction des crédits (subventions, octrois, budgets des grands organismes culturels) ; fait remarquer que les journaux francophones et anglophones minoritaires ne bénéficient que d'une partie des avis et annonces publicitaires publiés dans la presse de la majorité ; et verse un peu de baume sur les craintes des anglophones du Québec[29]. De façon très cérébrale, il formule le plan d'action suivant : parvenir à ce que nos DEUX minorités linguistiques officielles bénéficient « d'un traitement acceptable pour les deux parties » et « à une symétrie convenable des droits linguistiques de nos deux minorités officielles »[30].

Au cours de son mandat, il va demander compréhension et tolérance à l'endroit de « nos minorités anglophone et francophone » et faire large place, dans ses rapports annuels, aux doléances des uns et des autres[31].

Le sort des minorités de langue française est pour le troisième Commissaire une question viscérale. À peine quelques mois après son arrivée, il observera que « fort curieusement, on n'a jamais mesuré de façon méthodique les progrès de la réforme du régime linguistique en regard du seul critère qui compte vraiment : l'équilibre, réel ou imaginé, entre les communautés de langues officielles »[32]. Il va donc consacrer plus d'efforts que ses prédécesseurs à ces questions, préconiser une concertation fédérale-provinciale renouvelée au profit de ces minorités[33] et plaider leur cause en s'appuyant sur la nouvelle Constitution et la *Charte canadienne des droits et libertés*. Il organisera, en 1985, un colloque permettant aux minoritaires d'expliquer leurs visions des choses, de faire valoir leurs revendications et de se coudoyer pour mieux se concerter. Enfin, il suggère l'insertion dans le préambule de la nouvelle loi d'une reconnaissance du « besoin d'une harmonisation continue de l'action fédérale, provinciale et des autres intervenants en faveur des minorités de langue officielle »[34]. Cette idée sera retenue par le

---

[27] Paradoxalement, c'est en voulant parler de la minorité anglophone du Québec qu'il commit un impair retentissant. En 1973, participant à un débat de la Association for Canadian Studies in the United States à Washington, il avait eu la malencontreuse idée de répéter l'épithète « Les Rhodésiens de Westmount ». Cette anecdote et la suivante illustrent bien les périls de la condition linguistique canadienne. Quinze ans plus tard, le Commissaire aux langues officielles, un francophone cette fois, sera vilipendé pour avoir prêté dans son *Rapport annuel 1987* une oreille compatissante à la communauté de langue anglaise du Québec.

[28] RA 1976 : xv et 11.

[29] RA 1978 : 32-33.

[30] RA 1978 : 30.

[31] Voir, par exemple, RA 1980, 21-27 et RA 1982, 20-28.

[32] RA 1984 : 134.

[33] RA 1984 : 10.

[34] RA 1985 : 250.

législateur et la Loi de 1988 viendra ainsi, en quelque sorte, élargir le mandat du Commissaire et légitimer ses actions pour promouvoir l'épanouissement des minorités.

Les antécédents de la Loi de 1988

La nouvelle loi consacre également plusieurs des interprétations que les Commissaires successifs avaient données à la loi ou au mandat qu'elle leur confiait. D'ailleurs ils avaient, à plusieurs reprises, formellement suggéré des modifications à la Loi[35].

Le besoin d'une révision de la Loi se fit sentir au début de 1977, lorsque le juge Marceau ne reconnut à l'article 2 de la Loi qu'une valeur purement « déclaratoire » plutôt que le caractère impératif ou prépondérant dont s'était réclamé le Commissaire jusque-là et concluait par ailleurs que la *Loi sur les langues officielles* ne jouissait pas d'une primauté intrinsèque sur les autres lois. Il importait de colmater cette brèche qui, selon le Commissaire, pouvait miner la reconnaissance du droit des fonctionnaires à travailler dans la langue de leur choix ainsi que l'obligation fondamentale faite aux fonctionnaires d'assurer activement et délibérément des services dans les deux langues officielles[36].

Il proposait donc des modifications aux fins de donner à l'article 2 un caractère impératif, de rechausser la notion de langue de travail, de contrer la latitude discrétionnaire des institutions fédérales par une tenue des comptes linguistiques plus serrée, d'assurer une primauté à la Loi et, enfin, de reconnaître le droit du public et de la presse à des services d'interprétation simultanée dans les Cours de justice.

Quelques mois plus tard, à l'automne 1977, le gouvernement claironne dans le discours du Trône son intention de modifier la Loi, notamment en ce qui touche à la langue de travail, au rôle du Commissaire et à celui des tribunaux.

Le deuxième Commissaire qui arrive en scène sur les entrefaites s'empresse de revoir les suggestions de son prédécesseur et de formuler ses propres revendications. Elles sont au nombre de sept : définir plus clairement les recours aux tribunaux par rapport à la procédure de règlement des plaintes ; clarifier et préciser la notion de langue de travail ; mieux définir les pouvoirs du Commissaire en matière d'enquêtes ; accorder au Commissaire une certaine indépendance administrative en matière de gestion de personnel ; prévoir le dépôt du rapport annuel du Commissaire devant un comité spécial ou permanent du Parlement ; octroyer au Commissaire une immunité statutaire dans l'exercice de ses fonctions ; et enfin assurer automatiquement des services d'interprétation simultanée dans toutes les procédures judiciaires ou quasi judiciaires engagées au niveau fédéral[37].

Il va falloir encore plus de dix ans, l'adoption d'une *Charte canadienne des droits et libertés* et trois séries de recommandations par le Comité mixte des langues officielles avant que la Loi ne soit modifiée. Inlassablement Yalden va d'année en année remettre sur le métier ses propositions qui, à quelques exceptions mineures près, ne vont pas changer[38].

Fin 1984, arrive le troisième Commissaire qui clame, à son tour, la nécessité de modifier la Loi[39]. Le gouvernement Mulroney qui vient d'accéder au pouvoir ayant manifesté l'intention d'étudier ces questions, Fortier procède à une refonte des modifications proposées et les soumet au Comité mixte permanent en décembre 1985[40].

---

[35] Le paragraphe 34(1) de la Loi de 1969 les invitait d'ailleurs à le faire.

[36] RA 1976 : 15-19.

[37] RA 1977 : 21-22.

[38] Voir RA 1978 : 26-28 ; RA 1979 : 12 ; RA 1980 : 187-190 ; RA 1981 : 14-15 ; RA 1982 : 8-9.

[39] RA 1984 : 20.

[40] Le texte intégral est reproduit en RA 1985 : 250-253 et commenté aux pages 16-18.

Grosso modo, Fortier prend à son compte, et à peu près dans les mêmes termes, les suggestions de ses deux prédécesseurs. Là où il innove, c'est lorsqu'il déborde le cadre de la bureaucratie fédérale et recherche des engagements que le gouvernement fédéral prendrait à l'endroit des minorités et en faveur d'une promotion du bilinguisme qui englobe la société canadienne. Il innove parce qu'il suggère d'inscrire ces engagements dans la Loi.

La nouvelle Loi sur les langues officielles

Cette suggestion va être entendue par le gouvernement qui, peu après la reconnaissance dans l'Accord du lac Meech de la dualité linguistique canadienne, dépose en juin 1987 un projet de loi qui rejoint à peu près toutes les propositions du Commissaire. Certaines modifications vont être apportées à ce projet qui sera proclamé le 15 septembre 1988 mais, dans l'ensemble, le Commissaire a obtenu gain de cause sous presque tous les aspects importants[41].

En plus d'élucider les droits et obligations de chacun en matière de langues officielles (qu'il s'agisse de service, de langue de travail ou de pleine participation), la Loi consacre à l'article 41 l'engagement du gouvernement fédéral « à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones » et à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne.

C'est là la plus belle accolade que pouvait recevoir le principal interprète de la *Loi sur les langues officielles* qui, dès 1970 et sans répit au cours des 18 années qui suivirent, et sans égard aux styles très différents des trois Commissaires, avait tenté de canaliser les forces vives de la nation à partir d'un texte juridique fort vague.

Chapitre 2
L'ombudsman linguistique

La notion d'ombudsman, venue de Suède, se répandit à travers le monde, et en particulier le monde anglo-saxon, après le deuxième grand conflit mondial. Cette notion répondait au sentiment d'angoisse des citoyens qui voulaient ainsi freiner, sinon contrer, l'omnipotence des gouvernements de l'ère moderne. Au Canada, cette notion se popularisa rapidement lorsque presque toutes les provinces, l'une après l'autre, mirent en place des protecteurs du citoyen qui pouvaient ameuter l'opinion publique lorsqu'un gouvernement péchait par manque d'équité ou de justice naturelle à l'endroit d'un particulier. Étant donné la popularité de l'institution, il n'est pas étonnant que la Commission B.B. ait proposé la nomination d'un ombudsman linguistique fédéral qui examinerait les griefs des citoyens canadiens en matière de langues officielles[42]. L'idée fut incorporée dans la *Loi sur les langues officielles* de 1969 de façon tellement marquée que l'instruction des plaintes semble avoir préséance sur toutes autres activités. Ainsi, l'article 25 de cette loi prévoyait que le Commissaire « procédera à des instructions, soit de sa propre initiative, soit à la suite des plaintes reçues par lui et fera les rapports et recommandations prévus en l'occurrence par la présente loi ». Et le législateur d'ajouter plus de 1 500 mots de prescriptions touchant l'instruction

[41] Il existe au Commissariat une excellente étude sur le cheminement de ce projet de loi et sur la concordance du libellé définitif avec les propositions des Commissaires aux langues officielles. Elle a pour titre « Le Commissaire aux langues officielles et le projet de loi C-72 », porte la date du 28 juillet 1988 et est signée Jacques Robichaud. Voir également RA 1987 : 17-22 et RA 1988 : 29-40.

[42] « Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme », Livre 1 (Ottawa, 1967), paragraphe 435.

des plaintes. Il en ira de même d'ailleurs dans la Loi de 1988[43]. C'est dire l'importance que revêtent les attributions d'ombudsman linguistique du Commissaire.

En fait, le rôle spécialisé du Commissaire se démarque nettement de celui d'un ombudsman généraliste. Bien sûr, les deux reçoivent des plaintes, traitent de problèmes individuels, recherchent des rectificatifs appropriés et, n'ayant aucun pouvoir contraignant, doivent recourir à la persuasion et ultimement aux pressions de l'opinion publique. (Le Commissaire a cependant, depuis la Loi de 1988, la possibilité d'exercer lui-même un recours judiciaire devant la Cour fédérale, moyennant le consentement du plaignant.[44]) Mais là s'arrête la comparaison. Le Commissaire doit fonder ses recommandations sur son interprétation de la *Loi sur les langues officielles* et des principes qui y sont promulgués ; ne peut généralement pas effacer l'acte d'omission qui a fait l'objet d'une plainte, mais seulement en prévenir la répétition ; et, fait remarquable, la très grande majorité des plaintes qu'il reçoit s'avèrent fondées[45]. Enfin, jusqu'à maintenant, le Commissariat a rarement rejeté d'office une plainte qui aurait pu être objectivement considérée comme étant d'une importance marginale. Le premier Commissaire estimait en effet « que rien n'est insignifiant si un seul citoyen l'estime pertinent »[46]. À peu de choses près, ses successeurs ont maintenu la même politique à cet égard.

Bien que le Commissariat ait instruit quelque 25 000 plaintes au cours de son histoire, il n'a pas encore pu trouver d'explications satisfaisantes aux fluctuations considérables de volume ou à certains traits morphologiques.

Au début des années 1970, les plaintes arrivaient au Commissariat à raison d'environ 600 par année. Elles grimpèrent progressivement à 1 673 par an (en 1980) pour ensuite descendre jusqu'à 1 080 (en 1985) et franchir depuis le cap des 2 000 ; cette progression atteignit en 1989, 25 p. 100 par rapport à l'année précédente. Toutes sortes de raisons ont été avancées pour expliquer ces variations : ouverture d'un bureau régional ou arrivée d'un nouveau Commissaire, tenue d'un scrutin général ou d'un recensement national, haute visibilité accordée aux droits linguistiques durant les débats parlementaires.

Les modifications périodiques apportées aux rubriques statistiques dans la compilation des plaintes gênent considérablement les comparaisons d'une époque à une autre[47]. Néanmoins, certaines tendances sont évidentes même si l'on doit se perdre en conjectures pour les expliquer.

Il va de soi que la très grande majorité des plaintes mettent en relief l'inégalité de statut accordé à la langue française. Ce qui étonne c'est que le pourcentage de plaintes touchant la langue anglaise, très largement en provenance du territoire québécois, soit passé de 19-20 p. 100 lors des premières années du Commissariat à environ 10-15 p. 100 à l'heure actuelle.

De même, il est remarquable que les plaintes au sujet de la langue de travail des employés de l'État n'ont, sauf cas d'espèces, jamais dépassé le 15 p. 100, que ce soit avant ou après la Réso-

[43] Les articles mis en cause sont les suivants : 26 à 34 dans la Loi de 1969 ; 56 et 58 à 65 dans celle de 1988.

[44] Voir les articles 76 à 81.

[45] C'est là une observation qui s'imposa dès la première année de fonctionnement du Commissariat. Voir RA 1970-1971 : 28.

[46] RA 1972-1973 : 106.

[47] À titre d'exemples, citons : tantôt compilation selon la langue préférée du plaignant, tantôt selon la langue mise en cause par la plainte ; les griefs touchant la participation équitable tantôt regroupés avec ceux de la langue de travail, tantôt séparés ; les plaintes hors mandat portées contre des institutions fédérales calculées comme valables, tantôt pas.

lution parlementaire de 1973, au cours des années 70 ou des années 80. Les deux exceptions consistèrent en un grand nombre de plaintes identiques portées en 1976 lors de la crise dans le domaine de l'aviation et en 1986-1987 au sujet des communications internes au Service canadien du renseignement de sécurité.

Une autre observation qui, à première vue du moins, paraît inquiétante est que le courrier des plaintes ramène continuellement les mêmes thèmes. L'accent peut varier d'une année à une autre, mais la nature des infractions n'a varié que fort peu au cours des ans. La liste qui suit fut établie en 1984 mais, mutatis mutandis, elle confirme la pérennité de pratiques peu soucieuses de la Loi dans les domaines suivants : accueil téléphonique, publicité dans les hebdomadaires de langue minoritaire, panneaux-réclames, service en personne, affiches et qualité de la langue dans les publications, tests linguistiques, exigences linguistiques des postes, langue de surveillance. À la réflexion, il est assez normal que les objets d'infractions soient demeurés les mêmes ; tout bon confesseur aurait pu le prédire. Mais on devine facilement l'effet pernicieux de cette observation sur le moral des troupes chargées d'enquêter sur ces infractions.

Notons également une observation toute récente qui établit que, proportionnellement, les minorités isolées ou numériquement faibles formulent dix fois plus de plaintes que les minorités plus fortes. Ainsi en va-t-il des communautés francophones à l'extérieur du Nouveau-Brunswick, de l'Ontario et du Québec, ainsi que des anglophones résidant en Gaspésie et dans l'Estrie.

Enfin, soulignons que les questions de participation équitable des deux communautés linguistiques ont rarement pu faire l'objet de griefs valables aux termes de la Loi. En fait, c'est par le biais des exigences linguistiques de postes à doter que l'on parvenait à toucher cette question. Au fil des ans, une dizaine de plaintes étaient formulées annuellement à ce sujet. Depuis la Loi de 1988, en vertu de l'article 91 voulant que la prise en compte des exigences relatives aux langues officielles au moment d'une dotation en personnel doit s'imposer objectivement pour l'exercice des fonctions en cause, une dizaine de plaintes par mois ont été formulées.

Le mode d'instruction des plaintes fut établi en 1970 à partir des multiples prescriptions de la Loi[48]. Ce rituel de base comprenait : lettre de préavis au sous-chef de l'institution mise en cause, visite sur place ou coup de téléphone par l'agent chargé de l'instruction, détermination à savoir s'il y a eu infraction ou non, recherche d'une solution satisfaisante ou de correctifs appropriés, engagements de l'institution, information du plaignant. Il y avait bien sûr des variantes mais, grosso modo, chaque plainte était traitée individuellement, selon le rituel prescrit, et n'émargeait à la planification des vérifications linguistiques qu'exceptionnellement. En fait, les directions des Plaintes et des Études spéciales constituaient de véritables monolithes, travaillant en vase clos.

Ce genre d'organisation et cette façon de faire, sans doute parce qu'ils étaient fort respectueux de la Loi et pas tellement différents de ceux des ombudsmen provinciaux, perdurèrent une dizaine d'années. Mais, graduellement, on se rendit compte que personne n'en était satisfait. Le caractère répétitif et l'insularité de leurs travaux minaient le moral des agents de plaintes. Le Commissaire s'inquiétait d'avoir à justifier en moyenne quelque 35 heures de travail par plainte reçue. Les bureaux régionaux, répercutant les commentaires de leurs ouailles, estimaient que la résolution des plaintes était déficiente aux plans de la durée

[48] Les étapes, et leur justification, sont décrites à RA 1970-1971 : 20-24.

d'instruction et des résultats obtenus. Et tout le monde et son père trouvaient étonnant que la nature des infractions fût tellement répétitive.

En 1979, une étude de rentabilité par une firme de consultants de l'extérieur ne provoqua à peu près pas de changements. En 1981, la fusion de la direction des Plaintes et de celle des Vérifications provoqua quelques changements dans la procédure et une meilleure intégration des deux types de travaux, mais sans plus. C'est en 1985 que le troisième Commissaire allait trouver un nouvel angle d'attaque. Il l'expliqua ainsi[48] : « Dans le passé, nous nous empressions de transmettre chaque plainte à l'organisme intéressé (...). Cette pratique accaparait beaucoup de ressources humaines tant au Commissariat que dans les organismes fédéraux en cause. À la suite d'une étude rétrospective du processus, nous sommes arrivés à la conclusion que le fait d'enquêter individuellement sur chaque infraction à la Loi nous faisait peut-être perdre de vue notre objectif ultime qui est de favoriser la mise en œuvre de réformes structurelles, susceptibles d'apporter des solutions durables. Nous nous proposons donc à l'avenir de regrouper autant que possible les plaintes avant d'engager une action. Nous pourrons ainsi, croyons-nous, axer nos enquêtes sur les questions particulièrement délicates et accroître nos chances d'obtenir des résultats ; peut-être rendrons-nous par le fait même futiles les efforts des ministères pour masquer leurs déficiences les plus criantes. »

Cette citation fait écho au sentiment d'impuissance, voire d'exaspération, que les Commissaires successifs et leurs agents ont ressenti en instruisant les plaintes. C'est peut-être ce sentiment d'irritation, mêlé d'un désir de montrer les dents, qui amena le premier Commissaire à produire le rapport spécial de 1971 dans des conditions peu favorables. Ces mêmes sentiments présidèrent, sans aucun doute, à la décision de produire 16 ans plus tard trois rapports spéciaux. Cette fois, les rapports eurent le mérite de s'attaquer au comportement des responsables plutôt qu'à la nature des plaintes comme cela avait été le cas en 1971. Leur efficacité en fut accrue considérablement.

En raison des exigences de la Loi de 1988, la méthodologie de l'instruction des plaintes a été revue et modifiée. Leur traitement est désormais plus rigoureux et davantage axé sur les prescriptions de la Loi puisqu'il peut éventuellement déboucher sur un recours judiciaire. Ces contraintes additionnelles, ainsi que l'augmentation substantielle du volume des plaintes notée plus haut, ont donc demandé l'affectation de ressources humaines accrues (six nouveaux postes en 1989) et la réduction du nombre de vérifications de routine. Le nouveau processus comprend désormais trois phases. La première, relativement informelle, consiste en une enquête sur place qui est suivie, six semaines plus tard, si besoin en est, par une seconde phase plus formelle et qui exige l'intervention de l'administrateur en chef de l'institution fédérale concernée. Cette deuxième phase, d'une durée maximale de six semaines elle aussi, peut déboucher sur le recours judiciaire prévu par la Loi en cas d'insatisfaction.

Un aspect du traitement des plaintes qui fut mis en veilleuse pendant de nombreuses années sans que l'on sache trop pourquoi, c'était celui de connaître le degré de satisfaction des plaignants. En effet, ce n'est qu'en 1983, dans le cadre d'une vérification intégrée du Commissariat par le vérificateur général, qu'un sondage auprès des plaignants fut effectué. Les résultats furent jugés encourageants, 80 p. 100 des répondants se déclarant satisfaits de la façon dont le Commissariat s'était acquitté de sa tâche. « Quant aux autres, la moitié ont exprimé le souhait que le Commissaire soit

[48] RA 1985 : 61.

investi d'un pouvoir de cœrcition ou, à tout le moins, trouve le moyen d'obtenir de meilleurs résultats. L'autre moitié n'avaient pas encore reçu le rapport final sur notre investigation, ou bien trouvaient notre service trop lent ou nos réponses trop vagues ». Et le Commissaire d'ajouter que le nécessaire avait été fait pour améliorer le service[80].

Quatre ans plus tard, un suivi à cette première enquête donnera un taux de satisfaction à l'égard des services du Commissariat de 86,4 p. 100. Mais, évidence d'un besoin de renouveau, seulement la moitié des interviewés étaient satisfaits des résultats obtenus sous l'emprise de la Loi de 1969.

Complétons ce tour d'horizon en disséquant deux aspects de la *réception* même des plaintes.

Le Commissariat a toujours accepté que les griefs (avec ou sans nom) lui soient communiqués par lettre, télégramme, appel téléphonique ou visite personnelle. (Au contraire de plusieurs ombudsmen qui exigent qu'une plainte soit formulée par écrit ; il faut expliquer cependant que la législation constituante de ces ombudsmen ne leur donne généralement pas le loisir d'accepter les plaintes anonymes.)

Pour faciliter les choses, le Commissariat avait été l'une des premières institutions fédérales à mettre à la disposition du public l'accès gratuit par téléphone interurbain[81]. Et, à compter de 1973, on institua au bureau-chef un service de garde le matin et le soir pour couvrir les heures de bureau locales de tous les fuseaux horaires du pays. Cette pratique fut abandonnée à la fin de la décennie, en partie comme conséquence naturelle de l'ouverture de bureaux régionaux, en partie parce que fort peu de plaintes étaient reçues aux deux extrémités de la journée de travail.

Dès sa mise sur pied, le Commissariat commença à recevoir des plaintes hors compétence. En fait, au cours des premiers mois, le tiers des plaintes visaient un autre niveau de gouvernement, une commission scolaire, la compagnie de téléphone, un grand magasin. S'instaura dès lors la pratique d'intervenir au nom du plaignant en signalant aux autorités concernées le manque de juridiction en la matière et en même temps, le cas échéant, l'à-propos de la plainte. Cette pratique donna à l'occasion de bons résultats. Elle fut abandonnée lors de la révision du processus de traitement des plaintes de 1988.

Désormais les griefs de cette nature sont envoyés aux autorités concernées sans commentaire aucun.

Chapitre 3
Le vérificateur aux comptes linguistiques

Le Commissaire aux langues officielles dont rêvait la Commission royale d'enquête aurait un double rôle. Celui d'ombudsman, bien sûr, mais également de critique de l'application de la Loi, jouant ainsi « un rôle analogue à celui du Vérificateur général pour les dépenses du gouvernement et les biens de l'État »[82].

Par contre, la *Loi sur les langues officielles* de 1969 ne semblait pas donner beaucoup de corps à cette notion. L'article 25 qui précisait les devoirs du commissaire se lisait ainsi : « Il incombe au commissaire de prendre, dans les limites de ses pouvoirs, toutes les mesures propres à faire reconnaître le statut de chacune des langues officielles et à faire respecter l'esprit de la présente loi et l'intention du législateur dans l'administration des affaires des

[80] RA 1984 : 57.

[81] RA 1971-1972 : 150.

[82] « Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme », Livre I (Ottawa, 1967), paragraphe 436.

institutions du Parlement et du gouvernement du Canada. À cette fin, il procédera à des instructions, soit de sa propre initiative, soit à la suite des plaintes reçues par lui et fera les rapports et recommandations prévus en l'occurrence par la présente loi.» Et les articles suivants, énumérant les pouvoirs et responsabilités du commissaire, mettaient l'accent sur l'instruction des plaintes.

Il semble bien que c'est dès son arrivée à Ottawa que Spicer décida de se faire «vérificateur en matière de droits linguistiques». Pour y arriver, et de façon très astucieuse, il va invoquer l'article 25 et expliquer que les instructions *de sa propre initiative* parviendront à réduire le nombre de plaintes qui seraient éventuellement formulées. C'est ainsi qu'il fait valoir aux organismes fédéraux les bienfaits de cette «médecine préventive» qu'il entend leur administrer.

Pour ne pas effaroucher, ces vérifications porteront l'appellation «études spéciales» et le choix prioritaire des cibles sera déterminé à partir de critères suggérés par les prescriptions mêmes de la Loi[83].

Et, finalement, pour convaincre les récalcitrants possibles, la toute première vérification portera — à la suite d'une plainte, évidemment — sur l'accueil téléphonique aux bureaux des ministres.

Aux parlementaires et aux lecteurs de son premier rapport annuel, le Commissaire expliquera ainsi sa belle audace :

> «La vérification, c'est l'action concertée qu'exerce le Bureau pour aider les institutions fédérales à prévenir les plaintes qu'on pourrait porter contre elles pour de présumées infractions à la Loi, ou à diminuer considérablement le nombre de ces plaintes. Il s'agit, somme toute, de les aider à se conformer à la Loi. La vérification peut ainsi amener des réformes plus vastes et plus cohérentes que celles qui résulteraient de la simple instruction de plaintes isolées. D'habitude, c'est de sa propre initiative que le Commissaire entreprend des études spéciales, et il vise dans une très large mesure, grâce à elles, à rendre service aux institutions.
>
> Lors de ces études, le Bureau est conscient tant de l'urgence de la tâche à accomplir que du caractère innovateur de tout contrôle éventuellement effectué par le Commissaire, surtout quand il en prend lui-même l'initiative. Ces études, concrètes dans leurs objectifs, indépendantes dans leur déroulement et décidées au jugement du Commissaire, semblent bien constituer un fait nouveau dans l'administration des affaires publiques au Canada.»[84]

Aux fonctionnaires, il expliquera qu'il «ne faut jamais considérer les études spéciales ni les recommandations qui en découlent comme des menaces pour la sécurité d'emploi des fonctionnaires qui ne se trouvent pas être bilingues. En fait, ce que le Commissaire prescrit le plus souvent pour remédier à la carence en bilinguisme d'une section, c'est une forte dose d'enseignement des langues, donné aux frais de la direction et pendant les heures de travail, préparé en tenant compte des exigences particulières des postes visés et comportant d'habitude une

---

[83] RA 1970-1971 : 71-72. Les critères étaient les suivants :
- ampleur des rapports de l'institution avec le grand public ;
- ampleur des services fournis par l'institution aux voyageurs ;
- répartition géographique des bureaux de l'institution, un intérêt particulier étant porté à la région de la capitale nationale ;
- importance symbolique de l'institution ;
- importance stratégique des activités de l'institution (exerce-t-elle ou non une influence profonde dans des secteurs clés ?) ;
- nombre et conséquences des plaintes reçues au Bureau.

[84] RA 1970-1971 : 67.

invitation à l'organisme en cause à établir un lexique sommaire des termes utiles»[55].

Au cours de sa première année d'existence, le Commissariat lancera une douzaine de vérifications. Au départ, l'on s'attacha surtout à examiner les aspects visuels (affichage et signalisation) ainsi que les services les plus usuels : accueil, comptoir, réception. Le Commissaire commente ainsi : « Le cadre dans lequel se conçoivent et se poursuivent les études spéciales est, par définition, celui de la recherche appliquée. Leur objet est essentiellement d'ordre pratique. Elles n'ont pas pour but de repousser les frontières de la science dans une discipline quelconque, quoique, avec le temps, elles puissent approfondir notre connaissance des méthodes subtiles à employer pour faire observer la Loi. Elles ont simplement pour objectif de donner aux ministères un compte rendu de leurs progrès dans les efforts qu'ils font pour se conformer aux exigences de la Loi et, lorsque des lacunes se font jour, de leur suggérer des améliorations concrètes. »[56]

Les rapports de ces études décrivaient de façon méthodique et minutieuse les observations des agents vérificateurs. Dans un style tantôt conciliant, tantôt moralisateur, ils expliquaient sur le long et sur le large pourquoi tel ou tel manquement linguistique était frustrant pour le client et en quoi il dérogeait à l'esprit de la Loi. En fait, on sent un peu dans ces rapports la guerre des tranchées, sinon celle des nerfs. Les recommandations étaient forcément nombreuses — fort précises — et comprenaient parfois des échéanciers, sans toutefois toujours donner des explications suffisantes quant au choix des dates retenues.

Ces recommandations étaient ensuite reproduites dans les rapports annuels et une indication de leur degré de mise en œuvre apparaissait dans les rapports subséquents. Malheureusement, ces indications étaient rédigées à partir de renseignements fournis par l'organisme fédéral en cause, quelquefois sans être contrôlés, et à quelques reprises le Commissariat dut se rendre à l'évidence que les répondants à ce genre de suivis ne démontraient pas tous la même candeur.

La qualité des observations et des recherches effectuées au cours des « études spéciales » était généralement sans bavures, même si à l'occasion des extrapolations ou des généralisations étaient faites à partir d'un très petit nombre d'observations individuelles. Les vérificateurs disposaient de questionnaires, de grilles et de listes de contrôle qu'ils pouvaient adapter aux besoins, selon une méthodologie empruntée au domaine des sciences sociales[57].

Au cours du premier septennat, quelque 80 études furent réalisées. À cinq exceptions près, toutes étaient du type vertical, c'est-à-dire portaient sur le comportement linguistique d'une institution ou d'une partie d'institution. Les exceptions, dictées davantage par des besoins stratégiques que par un souci de diversification, furent :

- en 1970, l'accueil téléphonique aux bureaux des ministres ;
- en 1971, l'affichage de huit institutions dans la capitale nationale, et les missions diplomatiques à l'étranger ;
- en 1972, le comportement de neuf organismes fédéraux à Moncton ; et
- en 1974, une étude sur l'utilisation par les fonctionnaires de leur langue seconde.

Le seul problème de taille que connut la direction des Études spéciales durant cette période était sa lenteur exaspérante. D'une part, bien

[55] RA 1970-1971 : 60.

[56] RA 1970-1971 : 60.

[57] Les techniques de cette méthodologie sont explicitées à RA 1980 : 93-94.

que le Commissaire lui ait fourni plus de ressources humaines qu'aux autres directions, elle n'aura, après sept ans de travail, encore mis les pieds que dans une cinquantaine d'organismes fédéraux (sur plus de 150), et dans plusieurs cas n'aura vérifié qu'une partie de l'organisme. D'autre part, les rapports de vérification n'étaient transmis aux institutions mises en cause que plusieurs mois, parfois même plus d'une année, après la fin de l'enquête. On imagine facilement la suite : l'institution impliquée contestait la validité des observations ou prétendait avoir déjà remédié aux défaillances les plus criantes.

Une des causes de cet état de choses est transparente à la seule lecture des rapports : la longueur des textes ! Une étude publiée en janvier 1972 et portant uniquement sur la langue de service des Parcs nationaux et lieux historiques comptait 265 pages ; celle de novembre 1974 sur l'administration des transports aériens, 279 pages ; celle de décembre 1977 sur le personnel du Sénat, 135 pages. Il en va de même du nombre de recommandations : 99 aux Parcs nationaux, 45 au Service de l'environnement atmosphérique, 82 à l'Administration aérienne, 64 à Radio-Canada, 146 sur la langue de travail à Air Canada. On imagine sans difficultés les heures consacrées aux étapes de validation, de recoupement, de révision, de traduction et de contrôle de ces travaux, sans compter la transcription en deux langues, sans le bénéfice de la bureautique moderne.

Une autre cause, moins évidente celle-là, était la mentalité d'assiégés qui rongeait cette direction. Comme les institutions soumises à une vérification réagissaient avec beaucoup de véhémence aux observations qui leur étaient faites, tantôt les contestant, tantôt justifiant leur façon de faire, les vérificateurs mettaient un soin infini à tenter de rédiger un texte et des recommandations irréprochables. Or, il n'y a pire torture chez un vérificateur que le doute !

Fin 1977, arrive un nouveau Commissaire. Il constate que la direction des Études spéciales tourne à vide. Les vacances, nombreuses, n'ont pas été comblées ; pire, ceux qui restent voient d'un œil méfiant l'arrivée au gouvernail d'un mandarin. Yalden, pour sa part, a pu observer de près la vérification linguistique faite l'année précédente dans le ministère qu'il dirigeait et, conscient de la méfiance que sa nomination a suscitée, veut démontrer sa fermeté et sa détermination. L'instrument principal sera la vérification linguistique.

Dans son *Rapport annuel 1978*, il annonce sa nouvelle stratégie : « vérifier l'état des langues officielles dans l'ensemble de l'appareil fédéral en une période de cinq ans. »[88] Pour ce qui est de la diffusion des rapports de vérification, il décide de les placer désormais à la Bibliothèque du Parlement, dans ses propres bureaux régionaux et à divers autres centres de documentation[89]. De fait, leur dépôt à la Bibliothèque nationale les met à la disposition de tous ceux qui ont accès au prêt inter-bibliothèques.

Pour mettre sa promesse à l'œuvre et motoriser, selon son bon mot, la méthodologie des vérifications, le Commissaire va devoir mettre les bouchées doubles. D'une part, toutes les vérifications seront du type vertical et comprendront l'ensemble de l'institution, et non seulement une section. D'autre part, les rapports et les recommandations vont devenir extrêmement concis : en 1979, Statistique Canada aura droit à 36 pages et cinq recommandations ; en 1980, les Musées nationaux pourront lire 31 pages et 20 recommandations ; en 1981, on consacrera 26 pages et 20 recommandations à Industrie et Commerce ; en 1985, 12 pages et trois recommandations suffiront pour l'Office national du film. La raison principale du changement, et elle est explicitée dans une note de service du

[88] RA 1978 : 91.

[89] RA 1978 : 92.

directeur du temps, c'est que les rapports sont maintenant destinés à convaincre les membres de la haute direction de réfléchir sur la situation des langues officielles au sein de leur propre institution, d'en constater les lacunes et d'adopter les correctifs qui s'imposent. Les rapports ne sont donc plus destinés, comme auparavant, à l'ensemble du personnel ; foule de détails et de précisions peuvent donc être éliminés et les échéances sont, pour la plupart, laissés à la discrétion de la haute direction de l'institution.

Les résultats ne se font point attendre. Le nombre des vérifications qui avait été de six en 1975 et de deux en 1977 passe à 18 en 1979, à 23 en 1980, et atteindra 28 en 1984. À son départ, Yalden pourra se vanter d'avoir tenu promesse, ou à peu près, et d'avoir vérifié l'ensemble de l'appareil fédéral. Cependant, ce n'est que sur son départ que l'on s'occupera sérieusement d'effectuer des suivis aux vérifications antérieures.

Le premier Commissaire avait indiqué au début 1972 qu'il entendait faire réaliser régulièrement par son personnel des vérifications *a posteriori* pour établir quelle suite les institutions avaient effectivement donnée à ses recommandations[80]. Dès l'année suivante, par contre, il invitait les institutions à lui soumettre « un rapport complet et détaillé sur l'état de chacune des recommandations qu'il avait formulées »[81]. C'est cette seconde façon de faire qui va prévaloir jusqu'en 1978.

Le deuxième Commissaire ne fait nullement confiance à ces rapports produits par l'institution elle-même. Il demande donc à ses vérificateurs de se rendre sur place au moins une fois l'an afin de réaliser eux-mêmes ces suivis en questionnant le personnel de l'institution. Cette technique n'apporta pas les résultats espérés, et il devint de plus en plus évident que l'on ne pourrait jamais se fier aux dires du personnel en place.

Aussi, en 1984, entreprend-on de formuler une méthodologie de suivis. Ces suivis ressemblent à s'y méprendre à des mini-vérifications, mais à partir de pistes de contrôle préalablement sélectionnées au cours de la vérification originale ; de même les critères d'appréciation du rendement sont également déterminés au moment de la vérification. Cette procédure allait évidemment requérir plus d'efforts que la précédente mais elle prolongerait en quelque sorte la vie utile de la vérification originale.

Le programme des suivis de 1984 à 1986 (une cinquantaine en tout) permettra au troisième Commissaire, à compter de 1986, d'allonger le cycle de vérification de l'appareil fédéral (à six puis à sept ans) et de lancer des études spéciales et des vérifications horizontales ou thématiques.

Grosso modo, Fortier conserve le patrimoine méthodologique qu'il hérite de son prédécesseur. Cependant, il lui imprime une nouvelle direction. D'une part, certains thèmes sont privilégiés dans tous les travaux : offre active de services, institutions détenant des pouvoirs de cœrcition sur les citoyens, organismes particulièrement importants aux minorités. Et, d'autre part, entendant accroître la pression sur les récalcitrants, il demande aux vérificateurs de réinsérer un échéancier dans les recommandations des vérifications ; de cette façon, estime-t-il, il sera en mesure de préparer et de justifier un rapport au Gouverneur en Conseil ou au Parlement si l'institution en cause ne réagit pas « dans un délai raisonnable »[82].

L'année 1988 amena des changements encore plus importants. En raison de la portée élargie et des dispositions additionnelles de la nouvelle

[80] RA 1971-1972 : 61.

[81] RA 1972-1973 : 88.

[82] « Méthodologie du suivi des vérifications » (Direction des Plaintes et Vérifications, 1986), p. 2.

législation, il fallut revoir les critères de vérification ainsi que le cycle prioritaire des travaux. Désormais, les vérificateurs durent tenir compte, entre autres, des obligations linguistiques placées sur les services conventionnés offerts au public voyageur ou ceux fournis au public par des tiers [articles 23(2) et 25], de celles rattachées aux questions de santé ou de sécurité publiques, en particulier dans l'exercice du pouvoir fédéral de réglementation [articles 24(1) et 26] ; et même du bilinguisme des traités internationaux ou de certains textes fédéro-provinciaux [article 10]. On était à l'aube d'une ère nouvelle.

Chapitre 4
Le promoteur de l'égalité linguistique

Ombudsman, vérificateur linguistique, interprète de la Loi, le Commissaire devait aussi se faire promoteur de l'égalité linguistique. D'une part, il lui incombait — aux termes mêmes de la Loi de 1969 — de prendre « toutes les mesures propres à faire reconnaître le statut de chacune des langues officielles ». D'autre part, les trois titulaires du poste se rendirent compte très rapidement que le public canadien et les fonctionnaires fédéraux étaient assez mal informés de la Loi, de leurs droits ou responsabilités et, de façon générale, des fondements et des objectifs de la réforme.

Ainsi, Spicer faisait observer que le secteur de l'information du public en matière de bilinguisme semble « dangereusement négligé »[83] et concluait au « grave échec des autorités en matière d'information »[84]. Plus près de nous, à la suite de l'adoption de la Loi de 1988, Fortier estimait nécessaire de proposer au gouvernement « la mise au point d'un programme de communications permanent au niveau politique et administratif s'adressant aux Canadiens en général et aux gestionnaires et employés fédéraux en particulier, et portant sur la philosophie, les objectifs et les modalités de la Loi (...) »[85]

Il n'est donc pas surprenant que chaque Commissaire ait estimé important d'assurer la relève et de jouer un rôle de suppléance afin de faire connaître la Loi, d'en expliquer la genèse et les modalités, mais surtout de calmer les esprits ameutés par des accidents de parcours ou des revendications tapageuses.

Les Commissaires se sont également préoccupés du volet « réforme du régime linguistique » et ont butiné dans plusieurs secteurs, notamment ceux de l'enseignement et des besoins des groupes minoritaires. Ils ont proposé des initiatives nouvelles, suscité des rencontres, rappelé des vérités de base qui avaient été oubliées, donné un coup de pouce ici et là, mis en marché de nombreux produits d'information et de communication.

Le premier septennat

Le grand souci du premier Commissaire fut la méconnaissance de la Loi. En effet, expliquait-il, « s'il demeure un obstacle qui entrave la longue marche de l'administration fédérale vers l'égalité de nos deux langues officielles, ce sont bien les scandaleuses contre-vérités qui, dans trop de régions du Canada, obscurcissent toujours les réalités élémentaires de la Loi, cristallines pour toute personne civilisée : le dessein qu'elle a d'instaurer un bilinguisme institutionnel et non pas individuel ; l'équité fondamentale qu'elle veut, si tardivement, instituer ; la souplesse quasi illimitée de ses possibilités d'adaptation partout aux impératifs humains »[86].

[83] RA 1970-1971 : 91.

[84] RA 1971-1972 : 1.

[85] RA 1988 : 294.

[86] RA 1971-1972 : xii.

Il va marteler ce thème et ces explications à la radio, à la télévision, en conférences de presse, devant des clubs sociaux, enfin auprès de tous ceux qu'il peut rejoindre. Pour le public en général, il fait préparer affiches, dépliants et un court métrage d'initiation à la Loi, intitulé *Entre amis*, qui sera projeté sur des centaines d'écrans commerciaux à travers le pays. À quelque 140 000 fonctionnaires, il fournira en 1973 et 1974 une « Trousse de l'explorateur », dont le contenant imitait une trousse et le contenu permettait d'explorer les arcanes du nouveau régime linguistique. Il produira également épinglettes et affiches à leur intention.

Le rapport annuel

Les institutions gouvernementales ont, le plus souvent, la fâcheuse habitude de publier des rapports annuels indiciblement monotones et avec un retard tel que le contenu en est caduc. En bon communicateur, Spicer décide de livrer un rapport annuel qui tranchera nettement avec cette habitude bureaucratique. Dès le deuxième rapport, il adopte un ton badin et enjoué et exige une haute tenue littéraire dans une langue comme dans l'autre. Par ailleurs, la parution du rapport est suffisamment rapprochée de l'étape de la rédaction pour que le contenu soit encore d'actualité. À compter de 1974, et jusqu'à ce jour d'ailleurs, le rapport annuel du Commissaire paraîtra fidèlement en mars, exceptionnellement en février ou avril. Cette tradition de qualité et de ponctualité tranche encore suffisamment sur les pratiques ministérielles habituelles pour faire de la parution du rapport un événement médiatique d'importance encore aujourd'hui.

Cet intérêt, cet engouement presque, des journalistes à l'endroit des rapports annuels du Commissaire ne s'est point démenti au fil des ans, en dépit des changements importants de style, de contenu ou d'ordonnance. Les rapports Spicer traitaient volumineusement (300, 400 et même 580 pages) et quasi exclusivement des langues officielles dans l'administration fédérale ; ils reproduisaient les recommandations formulées dans les vérifications de l'année ou épiloguaient sur les infractions les plus importantes révélées par les plaintes. Le tout était assaisonné d'un style amusant, parfois narquois.

Yalden, le deuxième Commissaire, utilise un style beaucoup plus sobre et livre des rapports plus succincts (200 pages environ). Il traite largement des scènes politiques, sociales, et judiciaires (au niveau national aussi bien que provincial) et fournit au lecteur des informations détaillées sur les dépenses de l'appareil fédéral en matière de langues officielles ou sur l'enseignement des langues à travers le pays. Il réduit graduellement l'espace consacré aux plaintes individuelles et aux rapports de vérification et tente plutôt d'analyser la condition linguistique des principales institutions fédérales. Somme toute, il s'agit d'un « almanach linguistique » à plusieurs dimensions.

De cette formule, le commissaire Fortier retiendra la plupart des éléments. Mais, pour lui, le rapport annuel doit être davantage un outil qu'un almanach et il s'en sert pour suggérer, recommander, solliciter. Au-delà des médias, il espère joindre les leaders d'opinions, les fonctionnaires, les autorités provinciales, les leaders des communautés minoritaires, les milieux de l'éducation, les juristes, etc. Ses rapports sont un peu plus longs que ceux de son prédécesseur (d'une soixantaine de pages environ), sauf celui de 1988 qui devait traiter évidemment des changements apportés par la nouvelle loi.

Mais revenons à nos moutons. À son premier souci d'expliquer la Loi ainsi que le rôle du commissaire, Spicer joindra celui de propager ses convictions propres au sujet de l'enseignement du français, langue seconde. Il estime en effet que cet enseignement « demeure une

catastrophe nationale »[67], qu'il faut lui donner plus de réalisme et qu'il faut réussir à susciter chez le jeune l'intérêt de l'apprentissage de la langue. D'ailleurs, expliquera-t-il, « à long terme, c'est des résultats auxquels aboutiront, au niveau de la langue et des mentalités, les efforts fédéraux et provinciaux déployés pour enseigner le français dans les écoles du Canada anglais que dépendra, dans la pratique, la garantie des droits linguistiques de la population de langue française »[68].

Dès 1970, il prononce des discours en faveur d'échanges de jeunes entre provinces et, dans son premier rapport annuel, propose la création d'un corps interprovincial de coopérants linguistiques qui viendraient seconder les efforts des professeurs de langue seconde[69]. Année après année, il va revenir sur ce thème, réclamant ou applaudissant la mise sur pied de cours d'immersion, de cours d'été, d'échanges d'étudiants, de programmes de moniteurs de langues ou d'améliorations pédagogiques. En 1974, de concert avec le Conseil des ministres de l'Éducation, il lance une trousse « Oh ! Canada » qui vise à stimuler l'intérêt des 7 à 12 ans pour l'apprentissage de la langue seconde. Succès d'édition, cette trousse (qui comprend un illustré, un cahier d'activités et un enregistrement) est réclamée par un demi-million d'étudiants dès sa première année d'existence. En tout, plus de deux millions d'exemplaires seront distribuées gratuitement et la cassette du maître tirera à 50 000 exemplaires.

Spicer voudrait bien infléchir les politiques gouvernementales concernant la formation linguistique. Dans ses deux derniers rapports annuels, il va épiloguer longuement sur l'enseignement de la langue seconde et plaider les mérites d'une « option Jeunesse »[70]. Son objectif est de briser le cercle vicieux. D'un côté, « nos écoles secondaires et universités sont aujourd'hui encore incapables de fournir à l'administration fédérale, et a fortiori aux provinces et au secteur privé, plus qu'une fraction des effectifs bilingues dont ils auraient besoin ». D'un autre côté, le Commissaire observe qu'au retour de l'école des langues, les fonctionnaires « retrouvent un milieu si majoritairement anglophone qu'ils ont tôt fait d'y perdre leur français ». Spicer conclut donc : « nous devrions, grosso modo sans nous écarter des actuelles limites du budget du bilinguisme, réussir à marquer les points qui comptent en cessant, progressivement mais sûrement, d'entraîner les fonctionnaires pour nous consacrer de plus en plus à équiper les enfants ».

Joignant l'exemple à la parole, à la toute fin de son septennat, il organise en mars 1977 une conférence nationale à l'intention des parents et des professionnels intéressés à l'amélioration de l'enseignement du français langue seconde et des échanges. C'est ainsi que naîtra l'association « Canadian Parents for French »[71] qui essaimera et comptera dix ans plus tard plus de 18 000 membres.

Enfin, dans son dernier rapport, et un peu tardivement au gré de certains, le premier Commissaire plaidera sérieusement en faveur des minorités francophones hors du Québec et demandera à Ottawa de leur accorder une priorité permanente : « un engagement profond et inlassable, des objectifs à long terme précis, une administration réceptive, des explications claires et l'assurance d'un appui financier aussi généreux que constant »[72].

Le second septennat

Le Commissariat accueille son nouveau nautonier à l'automne 1977, au beau milieu de la crise de l'unité nationale, exacerbée par l'avènement à

[67] RA 1971-1972 : 55.
[68] RA 1975 : 31.
[69] RA 1970-1971 : 98.
[70] RA 1975 : 30-48 et RA 1976 : 19-30.
[71] RA 1977 : 33-34.
[72] RA 1976 : 14.

Québec du Parti québécois. D'entrée de jeu, Yalden annonce qu'à l'instar de son prédécesseur, il ne se cantonnera pas dans la seule question du bilinguisme à travers la fonction publique fédérale. En fait son premier rapport annuel, rédigé peu de temps après son investiture, laisse entrevoir les grands thèmes qui constitueront ses priorités : insérer les droits linguistiques dans les législations pertinentes, promouvoir la santé des groupes minoritaires et leur assurer un enseignement de qualité dans leur propre langue, influencer la jeunesse montante de façon à extirper les préjugés du passé, convaincre les décideurs que la réforme du régime linguistique n'est somme toute qu'une saine gestion qui rapporte des dividendes sur tous les plans.

Dans un style qui procède d'une rigoureuse logique, parfois narquois, rarement léger, il pratique la dissertation plutôt que le discours, le dialogue plutôt que la déclaration. Plutôt qu'au grand public, il s'adresse aux politiciens fédéraux et provinciaux, aux chefs d'entreprises, aux dirigeants universitaires, aux éditorialistes, aux commissions d'enquête.

Au cours de ses premiers mois en exercice, transposant ainsi une pratique protocolaire du monde diplomatique, il rend visite aux membres du gouvernement, aux parlementaires les plus en vue, aux sous-ministres. Il jauge leur intérêt pour la réforme, se ménage des points d'appui, les incite à donner le bon exemple. Aux parlementaires, il fait valoir les mérites d'un comité spécial qui étudierait son rapport et discuterait des aspects les plus importants de la réforme[73], un peu à la façon dont le Comité des comptes publics épluche le rapport du Vérificateur général et discute de saine gestion financière. (En fait, l'idée sera adoptée en 1980 et le Comité de la Chambre et du Sénat des langues officielles deviendra permanent en 1984.)

Une autre pratique qu'il adopte dès son entrée en fonction c'est celle de comparaître devant tous les comités et commissions parlementaires ou gouvernementaux lorsque le sujet touche de près ou de loin à la réforme du régime linguistique. C'est ainsi qu'au cours de son septennat, il dira son mot au sujet de l'unité nationale, de la réforme constitutionnelle, de la *Charte canadienne des droits et libertés*, de la gestion financière, de la gestion du personnel et du principe du mérite, de la politique culturelle fédérale, des incidences des télécommunications sur la souveraineté canadienne, du multiculturalisme. Inlassablement, il tentait d'injecter dans les délibérations de ces groupes d'enquête les principes de base sous-tendant la réforme linguistique, même lorsqu'il se rendait compte de leur manque de réceptivité.

De par ses antécédents fonctionnaires, Yalden connaît les revendications des groupes minoritaires ainsi que les difficultés qu'ils éprouvent à obtenir un enseignement tant soit peu convenable dans leur langue. Lors de ses visites dans les capitales provinciales, c'est le premier sujet qu'il aborde avec le premier ministre et le ministre de l'Éducation du lieu. Il plaide pour les principes bien sûr, mais il a souvent une faveur à demander ou une suggestion à faire, au nom de l'association minoritaire provinciale ou régionale.

La condition des minorités linguistiques et celle de l'enseignement en langue minoritaire deviennent des chroniques régulières des rapports annuels[74]. Le Commissaire endosse leurs doléances ; proteste contre les coupures budgétaires qui les affectent ; réclame davantage du Secrétariat d'État, de Radio-Canada, de l'Office national du film ; enfin, il plaide avec les ministères de l'Éducation et les commissions scolaires. Justice, compréhension, tolérance, voilà son leitmotiv. Et toujours, il parle de « nos

[73] RA 1977 : 22.

[74] Voir RA 1977 : 23-36 ; RA 1978 : 28-43 ; RA 1979 : 22-42 ; RA 1980 : 21-38 ; RA 1981 : 25-47 ; RA 1982 : 20-39 ; RA 1983 : 17-33.

deux minorités linguistiques » et d'une « symétrie convenable des droits linguistiques » des deux minorités.

Pour mieux se mettre à l'écoute de ces minorités, il ouvrira quatre bureaux régionaux (Saint-Boniface en 1978 ; Edmonton, Montréal, et Sudbury en 1981), tout en ajoutant du personnel à celui de Moncton qui avait été ouvert par son prédécesseur. Il insistera également, au cours de ses multiples périples dans les provinces, pour rencontrer les groupes minoritaires du lieu.

Yalden accepte volontiers les invitations de participer à des lignes ouvertes radiophoniques ou télévisées et de parler à des groupes. Mais il sait bien que ce n'est pas la façon de joindre ceux qu'il veut influencer à tout prix. À l'automne 1979, il lance donc une revue d'information et d'opinion, *Langue et Société* qui « a pour objet d'alimenter la réflexion et de servir de tribune pour l'examen des grandes questions linguistiques qui se posent au Canada et à l'étranger ». Pour auteurs, il recherche des « grands noms » : anciens membres de la Commission B.B., démographes, sociologues, juristes ; pour sujets, il s'agit à peu près invariablement de questions qui ont une résonance particulière au Canada. La revue se voudra trimestrielle à compter de l'automne 1980 mais, en fait, elle paraîtra deux ou trois fois l'an et ne deviendra rigoureusement trimestrielle qu'à l'automne 1987.

Une autre technique qu'il va utiliser pour joindre les décideurs, c'est la formule du colloque. Avec deux co-présidents de renom (Jean de Grandpré des entreprises Bell Canada et l'universitaire H.B. Symons), il attire à Peterborough en septembre1982 une cinquantaine de gens d'affaires, d'universitaires, de journalistes, de politiciens et de fonctionnaires fédéraux et provinciaux. Il leur demande de dialoguer sur le thème « Le dossier du bilinguisme : les années 80 en perspective » et publie les Actes du colloque dans la revue *Langue et Société* (n° 14).

Fort de cette réussite, il organisera un autre colloque au printemps 1984 à Edmonton, cette fois sur le thème « Les langues officielles : l'Ouest et son vécu ». Les co-présidents en seront l'ancien chancelier de l'Université de l'Alberta, Me Louis Desrochers, et le président de B.C. Resources Investment Corporation, Bruce Howe ; le nombre de participants sera de 85 et les Actes en seront également rendus publics.

Une autre initiative qui illustre bien le rôle de « promoteur » est celle qui recherchait la création d'un réseau canadien d'information sur les langues, c'est-à-dire d'une base commune de données sur l'enseignement des langues officielles. En 1981, le Commissaire et la Fédération canadienne des enseignants invitèrent cinq associations nationales à discuter du projet[75]. Malgré l'enthousiasme et les efforts subséquents des participants, cette initiative ne connut que de modestes résultats. Néanmoins, il est permis de penser que rien n'aurait été fait dans ce domaine n'eût été la ténacité du Commissaire.

Enfin, dernière grande catégorie d'outils à la disposition du « promoteur » : les produits d'information. Ils vont se faire nombreux sous Yalden.

À son arrivée au Commissariat, il est d'autant plus estomaqué par les coûts engendrés par la trousse « Oh ! Canada » qu'il faut soutirer annuellement du Conseil du Trésor des crédits supplémentaires pour les couvrir. Il craint la critique et décide donc de publier, dès son premier rapport annuel, un sommaire des dépenses encourues pour la trousse depuis 1974. Mais la popularité de cette trousse est telle (quelque deux millions d'exemplaires seront distribués) qu'il décide bientôt d'en préparer une nouvelle version (« Oh ! Canada 2 ») et de mettre à la portée des adolescents le jeu « Explorations » qui veut les sensibiliser à un

[75] RA 1981 : 41 et RA 1982 : 35.

univers linguistique extrêmement varié. Les deux furent lancés à l'automne 1980, le premier eut des tirages cumulatifs dépassant le million, le second quelque 550 000 exemplaires. Fait remarquable dans les annales politiques canadiennes, les trois produits furent souvent distribués dans les écoles grâce au concours des ministères provinciaux de l'Éducation ! Il faut dire qu'à compter de 1979 une bonne collaboration s'est établie entre le Commissariat et le Conseil des ministres de l'Éducation du Canada, et en particulier de son Secrétariat. Au départ, il s'agissait tout simplement d'organiser la distribution des produits. Par la suite, des comités consultatifs furent mis sur pied soit pour en assurer la qualité pédagogique soit pour commenter l'à-propos des suggestions de nouveaux produits.

Si le palmarès des jeux et des trousses est impressionnant, la panoplie des autres produits d'information l'est également[78] : brochures, dépliants, affiches, courts métrages, diaporamas, reportage télévisé disponible sur vidéocassette. Certains avaient une relation très étroite avec la Loi, les droits et responsabilités de chacun, le rôle du commissaire, mais plusieurs visaient une réforme linguistique beaucoup plus large que les seules prescriptions de la Loi.

Le troisième septennat

À son arrivée en fonction, le troisième Commissaire piaffe déjà d'impatience. Dès sa première allocution publique, il dira que les rapports annuels, les vérifications et les mémoires aux comités parlementaires de ses prédécesseurs, pour excellents qu'ils aient été, « ne semblent plus malheureusement impressionner l'opinion publique ». Dans un premier article publié dans *Langue et Société*, il note que ses prédécesseurs « ont insisté sur la nécessité pour les minorités provinciales d'avoir accès à des services éducatifs, sociaux et culturels dans leur langue » et qu'il entend amplifier l'action du Commissariat dans cette veine.

Les deux grands thèmes de son septennat vont donc être : une relance législative et administrative en faveur d'une égalité accrue des deux langues, tenant pleinement compte des asymétries de leur situation certes, mais dans le contexte d'une réforme élargie, la survie des minorités francophones et le respect des droits de la minorité anglophone du Québec. En plus d'être un vérificateur et un ombudsman, il voudra être le promoteur par excellence de l'égalité linguistique et planifiera son action en conséquence. Les voyages au pays conserveront leur rythme et leurs objectifs, ceux de maintenir le contact avec les groupes minoritaires, les fonctionnaires fédéraux, les autorités provinciales, les milieux de l'éducation et les médias des deux langues.

Les deux Commissaires précédents avaient demandé une révision de la Loi et, particulièrement Yalden, formulé des revendications précises tendant à raffermir et expliciter la Loi de 1969, toujours dans le contexte de l'administration fédérale. Fortier appuie ces demandes mais ne les trouve pas suffisantes. Pour lui, l'égalité linguistique ne sera acquise qu'au moyen d'une réforme élargie. Aussi demande-t-il qu'en plus de l'objectif touchant le gouvernement fédéral, on y ajoute celui de promouvoir l'égalité des langues officielles dans les autres secteurs de la vie canadienne. Il voudrait également qu'une nouvelle loi reconnaisse le besoin d'une harmonisation continue de l'action fédérale, provinciale et des autres intervenants dans la mise en œuvre de la dualité linguistique du pays et dans la protection des droits des minorités linguistiques, y compris ceux du secteur privé et du secteur volontaire.

La conjoncture aidant (un nouveau gouvernement conservateur qui veut redorer son blason auprès des francophones), il obtiendra gain de cause et la nouvelle Loi de 1988 viendra

[78] Le premier bilan de ces produits a été publié dans le RA 1979 et dans tous les rapports subséquents.

couronner ses efforts. Pour ce faire, il exhumera les constatations et recommandations de la Commission B.B., harcèlera le gouvernement et les parlementaires, commanditera études et sondages sur la question ; enfin, il donnera la vedette à ce grand dessein dans ses rapports annuels. Une fois acquise cette extension de la Loi, il n'aura rien de plus pressé que de se joindre au Secrétariat d'État et à la Société canadienne des directeurs d'associations pour parrainer un colloque sur l'apport du secteur privé à la vie linguistique nationale sur lequel le Commissariat avait publié un rapport spécial en lever de rideau en 1987.

L'autre volet de ce diptyque touche à la santé des minorités francophones et à celle de l'éducation à travers le pays. Le commissaire Fortier va y consacrer beaucoup d'encre[77] et d'efforts. Dès le printemps 1985, il crée une direction des Opérations régionales et s'emploie par la suite à joindre chaque province, et donc chaque minorité, par la présence d'au moins un agent de liaison à temps partiel sur place. En octobre 1985, il organise un colloque pour le bénéfice des minorités pour bien marquer que c'est « le temps des solutions » et réunit à Ottawa une centaine de participants qui ont leur mot à dire sur ce thème.

Fidèle à lui-même, il ne laisse passer aucune occasion de faire connaître ses vues sur les développements politiques et judiciaires qui affectent la vie de ces communautés. Il le fait généralement par communiqué ou conférence de presse, mais il intervient également dans plusieurs causes touchant l'accès à l'enseignement en langue minoritaire, et en particulier en 1989 devant la Cour suprême dans la célèbre cause Bugnet-Mahé d'origine albertaine.

Enfin, en partie grâce à l'appui donné par le Commissariat au Conseil national des parents francophones (CNPF), naît en 1988 un important secrétariat de cet organisme voué à la recherche appliquée, à la diffusion de la documentation et à la coordination des efforts, qui reçoit maintenant les indispensables subsides fédéraux.

Du côté des produits d'information, le troisième Commissaire va également donner un coup de barre. Son premier souci est de diffuser la bonne parole. Aussi prépare-t-on des tirés à part des rapports annuels, de la revue *Langue et Société*, des discours et allocutions du Commissaire et renouvelle-t-on toute la panoplie des produits à l'occasion de l'adoption de la nouvelle *Loi sur les langues officielles*.

À l'automne 1987, il donne une vocation et une parure neuves à la revue *Langue et Société*, entendant la rendre plus variée et plus dynamique et il en fait un organe d'information sur le vécu des Canadiens destiné aux leaders d'opinion, aux responsables politiques et administratifs, aux chefs de communautés linguistiques, aux éducateurs et aux chefs de file du secteur privé et des associations volontaires.

* * * *

Ce sont là autant d'exemples de gestes et d'interventions aux fins de promouvoir l'égalité linguistique partout au pays. Trois Commissaires aux personnalités et aux styles fort différents se sont succédé ; néanmoins chacun aura eu l'audace et le courage de servir d'agent catalyseur de la réforme du régime linguistique au Canada.

Chapitre 5
L'évolution structurelle du Commissariat

Le Commissariat aux langues officielles a fait l'objet depuis 1970 de nombreuses mutations morphologiques, s'adaptant ainsi au style et aux

[77] RA 1984 : 26-35 et 183-221 ; RA 1985 : 153-214 ; RA 1986 : 157-210 ; RA 1987 : 167-224 ; RA 1988 : 221-288.

priorités de chaque Commissaire. Même la nomenclature de ses composantes a connu des variations. Le lecteur voudra donc garder à l'esprit les six fonctions incorporées progressivement au cours des ans : les finances et le personnel, le traitement des plaintes, les vérifications, l'élaboration des politiques, les produits d'information, la représentation dans les régions.

À l'instar de l'administration fédérale, la croissance du Commissariat et l'évolution de ses structures ont été considérables. D'un effectif de 40 personnes et d'un budget d'un demi-million de dollars au début de 1971, l'organisme est passé en 1989 à quelque 168 employés et un carnet de dépenses dépassant les douze millions. L'organigramme de 1970 comprenait trois services (Plaintes, Études spéciales, Personnel et Administration) ; celui de 1989, cinq directions (Politiques, Plaintes et Vérifications, Opérations régionales (cinq bureaux régionaux, et huit agents régionaux à temps partiel), Communications, Gestion des ressources).

Le Commissariat est un organisme hybride et l'a été depuis sa création. D'une part, le Commissaire est désigné par commission sous le grand sceau après approbation de sa nomination par résolution des deux chambres législatives[78]. Indépendant du gouvernement, il présente ses rapports directement au Parlement[79] dont il est mandataire. Au plan administratif, cependant, il a toujours été assujetti aux mêmes contrôles que l'administration fédérale elle-même, c'est-à-dire à la tutelle du Conseil du Trésor et de la Commission de la fonction publique ; la Loi de 1969 et celle de 1988 lui accordent le salaire d'un juge de la Cour fédérale le rang et les pouvoirs d'administrateur général de ministère, et l'autorisent à recruter du personnel et à engager des experts mais toujours selon les normes règlementaires[80].

Cet illogisme, ou cette contradiction si l'on préfère, issu du principe de la responsabilité gouvernementale en matière budgétaire, a été mis en relief à plusieurs reprises. En 1984, une entente conclue avec le Conseil du Trésor permet une large mesure d'autonomie administrative au Commissariat. La Loi de 1988 apporte une concession ; l'article 54 prévoit la possibilité pour le Gouverneur en conseil de soustraire le Commissaire à des directives générales qui auraient été émises en vertu de la *Loi sur l'administration financière*.

À la vérité, cette sujétion administrative du Commissariat n'a pas suscité jusqu'à maintenant de difficultés spéciales, les revendications des trois Commissaires ayant été généralement bien accueillies, en partie parce que le ministre désigné a été depuis 1970 le Premier ministre lui-même. De plus, ce régime comporte une mesure compensatoire fort importante ; le Commissaire et son personnel bénéficient des avantages sociaux de la fonction publique fédérale, y compris la caisse de retraite, élément qui aura facilité considérablement le recrutement et la mobilité du personnel du Commissariat.

Le deuxième poste d'importance au Commissariat est celui de sous-commissaire. Ce poste n'est pas décrit dans la Loi ; bien au contraire, le législateur a prévu les circonstances qui justifieraient la nomination d'un commissaire intérimaire[81]. Néanmoins, dès son entrée en fonction, le commissaire Spicer se mit à la recherche d'un numéro deux et nomma un « directeur général des opérations » en juin 1970 ; l'année suivante, le poste fut rebaptisé « sous-commissaire », titre qui perdure à ce jour.

---

[78] Voir article 19 de la Loi de 1969 et 49 de celle de 1988.

[79] Voir, par exemple, les articles 66, 67 et 69 de la Loi de 1988.

[80] Voir articles 20, 21, 22 de la Loi de 1969 et 50, 51, 52 de celle de 1988.

[81] Voir paragraphes 19(6) de la Loi de 1969 et 49(4) de celle de 1988.

Le poste de sous-commissaire n'est pas de tout repos. D'une part, le Commissariat est suffisamment petit pour qu'aucun des trois Commissaires ne se soit totalement désintéressé de l'administration. D'autre part, toutes les prises de position doivent être entérinées par le Commissaire lui-même puisqu'il ne peut déléguer que certaines de ses responsabilités d'interprète de la Loi. Ajoutons que, dans ces conditions, la visibilité extérieure des Sous-commissaires a été mince. Néanmoins, le rôle de suppléance qu'ils ont joué (en particulier du côté financier et administratif, en matière de vérifications, ou auprès du Comité parlementaire des langues officielles) aura permis aux Commissaires de consacrer plus d'énergie et de temps aux dossiers prioritaires du moment.

L'instruction des griefs des citoyens, à laquelle la Loi accordait tant d'importance, fut confiée de 1970 à 1981 à un Service des plaintes dont c'était la seule responsabilité. S'inspirant des pratiques des ombudsmen de l'époque, ce service procédait à l'examen de chaque plainte individuellement et veillait à établir une jurisprudence aussi homogène que possible. Au moment de son amalgamation avec les Études spéciales en 1981, il comptait 25 membres répartis en trois sections.

En créant le Service des études spéciales, le commissaire Spicer avait voulu pratiquer une médecine *préventive* à partir de vérifications engagées de sa propre initiative, comme l'y autorisait la Loi de 1969, par opposition à la médecine *curative* que devait constituter l'instruction des plaintes. Or, du moins dans les institutions qui avaient fait l'objet de nombreuses plaintes, les vérificateurs tendaient à pratiquer les deux genres de médecine. Ce mélange des genres ainsi que la faible productivité du Service amenèrent une restructuration importante en 1979 et, deux ans plus tard, l'amalgamation avec les Plaintes. Le Service comptait à ce moment-là une trentaine de membres répartis en trois divisions.

La direction des Plaintes et Vérifications qui vit le jour en 1981 était beaucoup plus qu'un simple amalgame des troupes. Chaque agent se voyait confier un certain nombre de portefeuilles, c'est-à-dire d'institutions sur lesquelles il devait exercer une surveillance continue et avec lesquelles il devait entretenir un dialogue. D'autre part, les agents étaient appelés à la polyvalence et à s'occuper tout autant de vérifications et d'enquêtes que d'instruction de plaintes. Par ce fusionnement, on espérait donner aux agents une meilleure connaissance des organismes surveillés grâce à la mise en commun des expériences de vérificateur et d'agent de plaintes. Il permettrait d'atténuer la monotonie résultant du caractère répétitif de la seule instruction des plaintes, remédierait au manque de collaboration au sein des composantes du Commissariat, et réduirait le volume de temps consacré à l'instruction des plaintes, volume démesuré aux yeux du Commissaire de l'époque. Cette nouvelle direction comptait deux grandes unités, chacune chapeautée par un directeur et trois chefs de division (l'une de ces divisions faisant fonction de Secrétariat commun). Cette expérience de leadership bicéphale dans une direction qui contenait presque la moitié de tout le personnel du Commissariat (63 sur 133 en 1982) ne fut pas des plus heureuses. C'est le troisième Commissaire qui va y mettre fin en 1985 en fusionnant le tout sous un seul directeur secondé par un directeur adjoint.

Outre que ces modifications structurelles n'avaient pas toujours donné les résultats escomptés en termes de rendement, l'instruction des plaintes individuelles continuait à gruger un temps énorme, à disperser les efforts et à ne pas toujours donner de résultats probants. Le commissaire Fortier décida donc de revoir le traitement des plaintes et, au printemps 1986, il instaura un nouveau processus tout en réduisant le personnel de la direction à 53. En 1988, les impératifs de la nouvelle loi et l'augmentation du volume des plaintes firent grimper l'effectif à 59.

En 1974, le commissaire Spicer s'était constitué un Secrétariat dont les membres — à la manière de conseillers spéciaux — s'occupaient de correspondance, de rédaction de textes, de coordination des orientations et des activités du Commissariat, et — sous la férule du Commissaire lui-même — de produits d'information. Ce Secrétariat, qui n'eut jamais qu'une poignée d'agents à son service, fut démantelé à l'arrivée du deuxième Commissaire et remplacé par deux directions nouvelles : Analyse des politiques et liaison, et Information.

La direction de l'Analyse des politiques et de la liaison devait remplir « un rôle d'interprétation, de coordination et de présence extérieure. Elle analyse les orientations en matière publique, les décisions judiciaires et les activités locales intéressant la mission du Commissariat, et d'une façon générale, les questions d'ordre linguistique »[82]. Elle devait également gérer les bureaux régionaux de Moncton et de Saint-Boniface.

Outre que les deux fonctions n'avaient qu'une affinité très lointaine, l'ouverture de trois nouveaux bureaux régionaux en 1981 (Edmonton, Montréal et Sudbury) allait ajouter beaucoup de poids à cette tâche de liaison. Aussi, peu après l'arrivée en scène du troisième Commissaire, procédera-t-on à la création d'une direction des Opérations régionales (printemps 1985). Par la suite, on ouvrira un bureau à Toronto (printemps 1986) ; plus tard, on fermera celui de Sudbury. On engagera, à compter de 1987, des agents à temps partiel dans les provinces et régions où il n'y a pas de bureau « pour l'accueil des plaintes et pour informer le public canadien de ses droits en matière de langues officielles ».

Le premier Commissaire était un praticien de l'information et il se rendait bien compte de l'importance pour la réforme du régime linguistique d'avoir des citoyens et des fonctionnaires bien renseignés sur la Loi. Dès 1971, il mettra en circulation trois produits d'information visant à expliquer son rôle et celui du Commissariat et déplorera « le grave échec des autorités en matière d'information »[83]. Durant son septennat, il va mener à bien une douzaine de projets dans le but quasi avoué de compenser l'incurie des autorités gouvernementales en la matière et peut-être de les inciter à faire davantage.

Le deuxième Commissaire est fort impressionné par le succès de la trousse « Oh ! Canada » qui a été distribuée à plus de deux millions de jeunes Canadiens mais, en administrateur chevronné qu'il est, réalise que les programmes d'information et surtout la trousse exigent depuis 1975 des budgets supplémentaires annuels d'un million de dollars. En mettant sur pied une direction de l'Information, il espère rationaliser le tout, selon son expression favorite. Mal lui en prit ! De 1979 à 1983, il devra demander 4,5 millions de dollars en crédits supplémentaires et engager des dizaines et des dizaines de personnes de façon temporaire. L'effectif régulier sera de 16 personnes jusqu'à l'arrivée du troisième Commissaire qui le fera passer à 22 en réduisant le nombre de contractuels et rebaptisera cette unité « direction des Communications ». Les budgets de la direction seront intégrés dans leur totalité à ceux du Commissariat à compter de 1983.

Dans une petite organisation gouvernementale, l'intendance est très importante. D'une part, elle doit respecter les mêmes normes et obéir aux mêmes impératifs que les entités plus grosses et beaucoup mieux nanties et, d'autre part, le personnel en place s'attend à recevoir les mêmes services que leurs collègues d'organismes plus importants. Durant les premières années, on parlait volontiers de « l'Administration ». À compter de 1978, il s'agissait du « Service du personnel » et des « Services financiers

[82] RA 1984 : 241.

[83] RA 1971-1972 : 1. Voir également RA 1971-1972 : 40.

et administratifs». Enfin, depuis 1984, le tout a été regroupé sous une «direction de la Gestion des ressources» qui comprend 32 années-personnes. De plus, huit années-personnes sont utilisées par les cabinets du Commissaire et du Sous-commissaire y compris leur chef respectif.

Le taux moyen de croissance annuelle du Commissariat correspond en gros à celui de l'ensemble du gouvernement. Par exemple, le taux moyen de croissance annuelle des dépenses gouvernementales totales au cours de la période de cinq ans débutant en 1979-1980 et se terminant en 1984-1985 s'établit à 14,1 p. 100. Le taux moyen de croissance annuelle depuis 1984-1985 se chiffre à 3,6 p. 100. Le taux moyen de croissance annuelle des dépenses du Commissariat au cours des mêmes périodes (en dollars courants) était de 15,9 p. 100 et de 4,75 p. 100.

L'annexe A fournit une liste des cadres supérieurs du Commissariat depuis 1970. On trouvera à l'annexe B, le volume des dépenses et le nombre d'années-personnes autorisé par le Commissariat ; ce tableau donnera au lecteur une idée plus juste du rythme de progression de l'organisme qu'une simple liste des budgets et des effectifs autorisés.

ANNEXE A

Liste chonologique
des cadres supérieurs du Commissariat

Sous-commissaires

Jean-Marie Morin (porte le titre de directeur général des opérations au cours de la première année)	1970-1980
Gilles Lalande	1980-1986
Peter Rainboth	1986-

Directeurs des Plaintes

Marcel Blais	1970-1975
Georges Tsaï	1975-1978
Robin Skuce	1978-1981

Directeurs des Études spéciales

Lloyd Stanford	1970-1975
Redmond Chartrand	1975-1978
Maurice Héroux	1978-1981

Directeurs des Plaintes et Vérifications
(deux directions)

Maurice Héroux, directeur, Plaintes et Vérifications (n° 1)	1981-1985
Robin Skuce, directeur, Plaintes et Vérifications (n° 2)	1981-1982
Patrick McDonald, directeur, Plaintes et Vérifications (n° 2)	1982-1985

Directeurs des Plaintes et Vérifications
(une seule direction)

Maurice Héroux	1985-1986
Jean-Claude Nadon	1986-
Lyon Weidman, directeur adjoint	1985-1989
Michel Robichaud, directeur adjoint	1989-

Directeur, Analyse des politiques et liaison

Stuart Beaty	1978-1985

Directeurs des Politiques

Stuart Beaty	1985-1987
Carmelita Boivin-Cole	1987-1988
Marc Thérien (par intérim)	1988-

Directeurs des Opérations régionales

Patrick McDonald	1985-1989
Pierre de Blois	1989-

Directeurs des Communications
(de l'Information, 1978-1984)

Christine Sirois	1978-1986
Patrick Gaudreau (par intérim)	1986
Anne-Marie Sylvestre	1986-1987
Emmanuelle Gattuso	1987-1988
Patrick Doyle	1988-1989
Pierre de Blois (par intérim)	1989-

Directeurs de la Gestion des ressources

Edgar Charron,	
Directeur, Administration	1970-1980
Pierre de Blois,	
Chef du personnel	1978-1983
Directeur, Gestion des ressources	1983-1989
Catherine Bastedo-Boileau	1989-

ANNEXE B

Volume des dépenses et nombre d'années-personnes utilisées : 1970-1971 à 1988-1989

Exercice	Dépenses en milliers de $ courants	Dépenses en milliers de $ constants*	Années-personnes utilisées**
1970-1971	388	388	16
1971-1972	919	887	46
1972-1973	1 057	970	44
1973-1974	1 449	1 226	60
1974-1975	1 859	1 413	68
1975-1976	3 060	2 108	69
1976-1977	3 238	2 088	85
1977-1978	3 848	2 288	75
1978-1979	3 805	2 074	83
1979-1980	4 568	2 281	98
1980-1981	5 289	2 381	106
1981-1982	6 437	2 580	128
1982-1983	6 659	2 432	136
1983-1984	8 884	3 084	130
1984-1985	9 367	3 127	138
1985-1986	9 499	3 046	143
1986-1987	10 239	3 153	139
1987-1988	10 843	3 200	144
1988-1989	11 288	3 199	155

* Les dépenses en dollars constants ont été calculées en utilisant 1970-1971 comme année de référence et ont été rajustées en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation. En dollars constants, les dépenses ont progressé d'environ 54 p. 100 dans les dix années allant de 1978-1979 à 1988-1989, alors qu'elles ont augmenté de 3,7 p. 100 dans la période de cinq ans débutant en 1983-1984 et se terminant en 1988-1989.

** Les a-p mentionnées sont celles effectivement utilisées pendant l'exercice. les a-p autorisées chaque année figurent dans les plans de dépenses annuels du Commissariat aux langues officielles.

Les augmentations des a-p ont été autorisées par le Parlement. La croissance des effectifs depuis 1980-1981 est attribuable en grande partie à l'ouverture de cinq bureaux régionaux (16 a-p) et à la transposition de contrats en postes pour une période indéterminée (17 a-p). Ces transpositions n'ont pas nécessité de crédits additionnels. Les besoins opérationnels accrus du Commissariat expliquent les autres a-p supplémentaires. Ces besoins ont augmenté par suite essentiellement de l'adoption en 1988 de la nouvelle *Loi sur les langues officielles*.